

Redakcja naukowa:

Radostław Harabin

Paweł Ramiączek

Grzegorz Wilk-Jakubowski

Prawne, ekonomiczne i polityczne aspekty bezpieczeństwa w Europie

Bezpieczeństwo
międzynarodowe –
bezpieczeństwo narodowe
– zarządzanie kryzysowe



Redakcja naukowa:

Radosław Harabin

Paweł Ramiączek

Grzegorz Wilk-Jakubowski

Prawne, ekonomiczne i polityczne aspekty bezpieczeństwa w Europie

Bezpieczeństwo
międzynarodowe –
bezpieczeństwo narodowe
– zarządzanie kryzysowe



Monografia recenzowania

IMRICH DUFINEC, STANISŁAW MEDUCKI, RYSZARD STEFAŃSKI

Korekta językowa:

TOMASZ JERMALONEK

Skład i łamanie:

ARTUR NOWAKOWSKI

Projekt okładki:

MARCIN SZADKOWSKI

Copyright: Społeczna Akademia Nauk



Studia i Monografie nr 84

ISBN 978-83-64971-51-8

Wersja papierowa wydania jest wersją podstawową.

DRUK I OPRAWA:

Mazowieckie Centrum Poligrafii

<http://www.c-p.com.pl/>

e-mail: biuro@c-p.com.pl

Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk

Kilińskiego 109

90-011 Łódź

tel. (42) 664 22 39

(42) 676 25 29 w. 339

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
 Część I. Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe w ujęciu teoretyczno-prawnym	11
<i>Mariusz Paradowski</i> Filozoficzno-prawne ujęcie bezpieczeństwa narodowego	13
<i>Anna Wrzosekiewicz</i> Edukacja dla bezpieczeństwa w kontekście współczesnych zagrożeń globalnych	27
<i>Grzegorz Wilk-Jakubowski</i> Prawne aspekty funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego Sojuszu Północnoatlantyckiego i jego implementacja w prawno-organizacyjnym porządku III RP	45
<i>Agnieszka Bialek</i> Zarządzanie kryzysowe w prawie polskim	71
 Część II. Współczesne problemy bezpieczeństwa międzynarodowego	85
<i>Marian Kopczewski, Krzysztof Rokiciński</i> Przedsięwzięcia z zakresu ograniczenia nielegalnej migracji do Unii Europejskiej przez Morze Śródziemne	87
<i>Sabri Öz</i> Income Inequality under Technological Transformation: Three Sector Analysis	101
<i>Monika Bator-Bryła</i> Expulsion as a Restrictive Measure, Justified on Grounds of Security and Public Order in the Light of the CJEU Judicial Practice	113
<i>Mustafa Emre Civelek</i> Threats Beyond the Digital Divide in the Post-Digital Ecosystem	127
 Część III. Militarna i niemilitarna ochrona bezpieczeństwa narodowego	136
<i>Grzegorz Rdzanek, Aleksandra Kuształ</i> Uwarunkowania i cele programów rozwoju sił zbrojnych Norwegii	137
<i>Paulina Janik</i> Rola Policji w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego	163

Magdalena Szpyt | **Psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa cyfrowego
dzieci – wyzwania dla oświaty i społeczności lokalnych.....** 177

**Część VI. Zarządzanie kryzysowe oraz bezpieczeństwo
społeczności lokalnych.....** 193

Beata Służalska, Jarosław Służalski | **Zarządzanie kryzysowe w przestrzeni
uzdrowiskowej na przykładzie Buska-Zdroju.....** 195

Radosław Harabin | **Pragmatyka zarządzania kryzysowego na przykładzie
kryzysu energetycznego 2014 roku w wybranych gminach
województwa świętokrzyskiego** 209

Monika Gajdowska, Agata Tomczyk | **Bezpieczeństwo ekonomiczne
a świadomość finansowa młodzieży na przykładzie uczniów
tarnobrzeskich szkół gimnazjalnych
i średnich** 223

Artur Pisarek | **Chuliganizm stadionowy w świetle doświadczeń
z zabezpieczeń imprez masowych, meczów piłki nożnej rozgrywanych
w Kielcach w latach 2010–2017** 245

Wstęp

Napisać, że bezpieczeństwo to termin wieloznaczny – to w zasadzie nic nie napisać. Jego pojemność znaczeniowa jest ogromna, zarówno w potocznym, jak i specjalistycznym dyskursie. Nie oznacza to jednak, że nie należy podejmować próby jego zrozumienia. Przechodząc od kwestii szczegółowych do zagadnień ogólnych, następnie powracając znów do partykularnych problemów, można, a nawet trzeba poszukiwać sensu bezpieczeństwa. Poruszając się pomiędzy pragmatyką oraz teorią bezpieczeństwa, pomiędzy rozwiązaniami praktycznymi oraz teoretycznym namysłem, pomiędzy sprawami ogólnoeuropejskimi a problemami społeczności lokalnych, warto dążyć do przecięcia węzła gordyjskiego zwanego „kwestią bezpieczeństwa”. Nawiązując do tradycji fenomenologicznej – poszukiwać istoty rzeczy; patrząc przez pryzmat hermeneutyki – pokusić się o jego zrozumienie; w końcu utylitarnie – wypracować użyteczne wnioski.

Wieloznaczność nie usprawiedliwia również braku podjęcia próby systematyzacji wiedzy. Próby zebrania, sklasyfikowania lub typologizacji stanowisk. Nie wyklucza możliwości zaproponowania opozycyjnych typów oraz umiejscowienia pomiędzy nimi rodzajów bezpieczeństwa. Zakładając dwie podstawowe perspektywy analizy: podmiotową i przedmiotową, można starać się uchwycić jego rodzaje. W perspektywie podmiotowej istotnymi pytaniami są: jakiego podmiotu bezpieczeństwo się rozważa oraz jak jest ono odbierane? Podmioty personalne i strukturalne, osoby, instytucje, grupy społeczne posiadają różne potrzeby oraz poczucie bezpieczeństwa. Poczucie bezpieczeństwa – jego recepcja – wiązana jest z kwestią istnienia podmiotu (fizycznej i psychicznej trwałości). Potrzeby oznaczają z kolei motywy działania. Mogą stanowić je wartości utylitarne (instrukcje obsługi maszyn, procedury

postępowania przeciwpożarowego), lecz również motywy czysto społeczne (miłość, wolność). Brak ich naruszenia określany jest mianem bezpieczeństwa. W tym sensie bezpieczeństwo społeczności lokalnych – podmiotu grupowego, który został wyodrębniony ze względu na między innymi zakres zajmowanego terytorium – może oznaczać inne potrzeby niż na przykład subkultur, osób czy państwa.

Pozostając wyłącznie na gruncie perspektywy podmiotowej, wystarczyłoby zapewne materiału na napisanie niejednej książki. Jednakże perspektywa przedmiotowa oferuje zupełnie inne możliwości analizy. Często – zwłaszcza w poszukiwaniu rekomendacji dla tzw. organów bezpieczeństwa – stanowi ona właściwszy punkt odniesienia. Odpowiada ona na pytania: jak realizowane jest bezpieczeństwo, co jest przedmiotem aktywności? W tej perspektywie pytanie dotyczy sposobu realizacji bezpieczeństwa, lecz nie jego odbioru. Podmiotowa perspektywa oznacza wewnątrznie skierowane aktywności – recepcje. Przedmiotowa oznacza aktywność skierowaną na zewnątrz – zapewnianie bezpieczeństwa. W perspektywie przedmiotowej aktywności dotyczą także istnienia – fizycznego i psychicznego. Dlatego wyróżnia się tu bezpieczeństwo fizyczne i informacyjne. W sferze potrzeb za podstawowe typy bezpieczeństwa należy uznać bezpieczeństwo ekonomiczne (gdzie dominują wartości użyteczne) oraz publiczne (dominujące wartości społeczne). Pomiędzy skrajnymi typami bezpieczeństwa lokują się jego szczegółowe rodzaje. Dominująca funkcja wyróżnionej aktywności (to, czym jest lub czemu służy) określa jego rodzaj. W tym sensie – swoją drogą, zgodnie z ustawą – zarządzanie kryzysowe stanowi element bezpieczeństwa narodowego, a to z kolei międzynarodowego. Są ono bowiem działalnością organów administracji publicznej, która służy zarówno ochronie wartości (nieprzerwanego dostępu do elektryczności czy ochronie informacji niejawnych lub wybranych aspektów środowiska), jak i życia osób oraz ich mienia. Rzecz jasna, zarówno bezpieczeństwo narodowe, jak i międzynarodowe może być rozważane z perspektywy podmiotowej jako relacje pomiędzy narodami lub – jak zapewne chciałby Hans Morgenthau – państwami. Ich rozważenie może dotyczyć również wąskich aspektów: prawnych, ekonomicznych czy politycznych. Co jednak najważniejsze, obie perspektywy oraz wymienione aspekty otwierają szerokie – lecz usystematyzowane – spektrum analizy tytułowego za-

gadnienia. Sprowokowanie szerokiej, lecz zarazem usystematyzowanej dyskusji nad bezpieczeństwem było zamiarem autorów niniejszej monografii. Zamiarem, któremu przyświecało przekonanie, że zaproszeni do publikacji autorzy pomogą pojąć istotę, przyczynią się do zrozumienia, a także zaprezentują użyteczne wnioski z zakresu bezpieczeństwa.

Książka składa się z czterech głównych części, które grupują teksty wokół sygnalizowanych powyżej obszarów problemowych. Pierwszy został opatrzony tytułem „Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe w ujęciu teoretyczno-prawnym”. W artykułach zgrupowanych w tej części książki autorzy prezentują lub starają się rozstrzygnąć spekulatywne i normatywne zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa. Jako pierwsze pytanie o naturę bezpieczeństwa – przede wszystkim, lecz nie wyłącznie, narodowego – stawia Mariusz Paradowski. Spogląda nań z perspektywy polemologicznej, aby sformułować odpowiedzi, które zwracają się nie tylko ku refleksji filozoficznej, lecz również ku normatywnemu znaczeniu tytułowego problemu. W naturalny – bowiem zgodny z założeniami rozdziału – sposób jego uwagę przykuły aspekty prawa wojennego, semantyki sztuki wojennej oraz terroryzmu. W teoretyczną perspektywę (choć przedmiot zainteresowań jest tu nieco odmienny) wpisuje się artykuł Anny Wrzosekiewicz. Autorka zwróciła uwagę na zagadnienie edukacji dla bezpieczeństwa – jej treści znaczeniowe oraz doniosłość społeczną. Podniosła palącą kwestię wyzwań, jakie stają przed tą – jakże wąską, lecz ważką zarazem – dziedziną edukacji w coraz bardziej globalizującym się świecie. Tym samym dwa pierwsze artykuły wpisują się niejako w arystotelesowski podział na wiedzę teoretyczną i praktyczną, obejmując namysł nad tym, co jest, oraz nad tym, jak należy postępować. Grzegorz Wilk-Jakubowski pogłębił normatywny wątek niniejszej publikacji. Zaprezentował bowiem konstatacje dotyczące implementacji do prawno-organizacyjnego porządku RP normatywnych rozwiązań wypracowanych na gruncie Sojuszu Północnoatlantyckiego. Przedstawił on zarówno podstawę prawną funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego NATO, jak również samą jego organizację. Na tak naszkicowanym tle umiejscowił działalność polskich instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym w szczególności tych odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe. Kontynuację podjętego przez niego problemu badawczego odnaleźć można w rozważaniach Agnieszki Białek, która

przedstawiła ustalenia na temat polskich rozwiązań normatywnych z zakresu zarządzania kryzysowego. Autorka zaprezentowała uregulowania systemu na szczeblu centralnym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. W ten sposób książka płynnie przemierza obszary normatywnych zainteresowań płaszczyzny międzynarodowej oraz narodowych kategorii.

Druga część książki wykracza poza sferę normatywnych i teoretycznych rozważań nad bezpieczeństwem. Odnosi się bowiem do współczesnych problemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Z charakterem tej części pracy koresponduje też język angielski jako język większości zebranych tu artykułów. Tę część pracy rozpoczyna rozdział Mariana Kopczewskiego oraz Krzysztofa Rokicińskiego, w którym poruszono niezwykle aktualną kwestię nielegalnej śródziemnomorskiej imigracji do Unii Europejskiej. Autorzy nie tylko zdiagnozowali problem i odsłoniли jego skalę, lecz również wskazali konieczne i możliwe kierunki przeciwdziałania procederowi. Sabri Öz poszerzył obszar zainteresowań monografii o zagadnienie nierównomiernej alokacji dochodów w warunkach współczesnego rozwoju technologicznego. Autor – być może również z racji na swoje tureckie korzenie – wykroczył poza obręb problematyki bezpieczeństwa europejskiego. Zaproponował trzysektorowy model analizy rozwoju społecznego, którego wskaźniki miałyby dotyczyć rolnictwa, przemysłu oraz sektora usług. Na tej podstawie wysunął wnioski na temat kondycji współczesnego globalnego społeczeństwa. W znacznym stopniu z rozdziałem Kopczewskiego i Rokicińskiego koresponduje tekst Moniki Bator-Bryły. Dotyczy on bowiem instrumentu wydalenia jako środka restrykcyjnego, który może zostać uzasadniony względami bezpieczeństwa i porządku publicznego. Autorka oparła swoje rozważania na analizie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ostatni rozdział tej części pracy został poświęcony bezpieczeństwu społecznemu w globalnym środowisku. Mustafa Emre Civelek przedstawił interesującą analizę problemu wykluczenia cyfrowego. Powiązał z nim nie tylko zagrożenia społeczne w sensie problemów ekonomicznych, lecz wskazał również na głębsze, bowiem biologiczne, szkodliwe następstwa obserwowanych zjawisk.

Trzecia część książki dotyczy militarnych oraz niemilitarnych aspektów ochrony bezpieczeństwa narodowego. Grzegorz Rdzanek zaprezentował uwarunkowania i cele programów rozwoju narodowych sił

zbrojnych Norwegii. Wychodząc od opisu ogólnych uwarunkowań tytułowych rozwiązań, przeprowadził wnikliwą analizę – często szczegółową – długoterminowych programów rozbudowy norweskich sił zbrojnych. Paulina Janik podjęła temat roli Policji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego Rzeczypospolitej Polskiej. Zadania Policji zostały zaprezentowane w sprzężeniu z zagrożeniami. Autorka wyeksponowała współdziałanie organów Policji z samorządową administracją publiczną oraz społeczeństwem, jako dwoma rozwiązaniami pozwalającymi na skuteczne przeciwdziałanie naruszeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jest to jednocześnie artykuł, który zapoczątkowuje w niniejszej monografii problematykę bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Odpowiedź na potrzebę analizy tego rodzaju bezpieczeństwa stanowią rozważania Magdaleny Szpyt, dotyczące psychospołecznych aspektów bezpieczeństwa cyfrowego dzieci jako wyzwania dla oświaty i społeczności lokalnych. Autorka zaprezentowała ustalenia na temat skali wykorzystania Internetu przez osoby między 7 a 18 rokiem życia. Określiła psychospołeczne trendy oddziaływania przedmiotowej aktywności na małoletnich. Na podstawie badań empirycznych wysnuła wnioski względem problemu bezpieczeństwa społeczności lokalnych, których przyszłość opiera bezapelacyjnie na pokoleniu niepełnoletnich.

Ostatnia – czwarta – część książki dotyczy zarządzania kryzysowego i jego znaczenia dla społeczności lokalnych. Beata Służalska i Jarosław Służalski wysnuli wnioski dla aglomeracji uzdrowiskowych na podstawie ustaleń powyższych względem Buska-Zdroju. Tym samym na podstawie partykularnych przykładów autorzy starali się wyciągnąć ogólne i zarazem użyteczne wnioski, aplikowane w innych częściach Polski. W podobnym – pragmatyczno-użytecznym – kanonie analizy zarządzania kryzysowego na polu lokalnym mieści się artykuł Radosława Harabina. Na podstawie ustaleń dotyczących wybranych gmin województwa świętokrzyskiego, dotkniętych kryzysem energetycznym 2014 roku, starał się on wysnuć uniwersalne, a przez to użyteczne również w innych warunkach, wnioski. Z kolei Monika Gajdowska wspólnie z Agatą Tomczyk zajęły się problemem bezpieczeństwa ekonomicznego oraz świadomością finansową młodzieży. Ich artykuł powstał w oparciu o badania empiryczne przeprowadzone wśród uczniów tarnobrzeskich szkół gimnazjalnych i średnich. Autorki starały się uchwycić istotne

aspekty edukacji szkolnej, które stanowią zaplecze kształtujące poziom bezpieczeństwa ekonomicznego. Książkę wieńczy artykuł Artura Pisarka poświęcony bezpieczeństwu imprez masowych. W szczególności koncentruje się on na zjawisku chuliganizmu stadionowego. Badania obejmujące lata 2010–2017 dotyczyły analizy rozgrywek meczów piłki nożnej na stadionie w Kielcach.

Monografia przyjmuje postać czteropoziomowej analizy podejmowanych zagadnień. Zamysłem redaktorów było stopniowe wprowadzenie czytelnika w zagadnienie bezpieczeństwa. Przechodząc przez tematykę ogólną (teoretyczną i normatywną), poruszając się w obszarach bezpieczeństwa narodowego, w końcu oscylując wokół narodowych problemów, w tym także zarządzania kryzysowego, książka miała prezentować pełne spektrum możliwej interpretacji tytułowego zagadnienia. Z tego względu można ją traktować zarówno jako całościowe opracowanie, jak i użyteczny podręcznik dla zainteresowanych szczegółowymi problemami. Redaktorzy wyrażają jednocześnie nadzieję, że pozwoli ona czytelnikowi – choćby w ograniczonym zakresie – zrozumieć bezpieczeństwo, pojąć jego istotę lub wyciągnąć użyteczne wnioski w tym zakresie.

Składamy wyrazy wdzięczności Profesorowi Imrichowi Dufinecowi, Profesorowi Stanisławowi Meduckiemu oraz Profesorowi Ryszardowi Stefańskiemu za wysiłek związany z przygotowaniem recenzji naukowej niniejszej publikacji. Serdecznie dziękujemy również wszystkim Autorom za poświęcenie swojego cennego czasu na opracowanie i przedstawienie wyników badań w artykułach współtworzących niniejszą monografię.

*Grzegorz Wilk-Jakubowski
Paweł Ramiączek
Radosław Harabin*

Część I
Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe
w ujęciu teoretyczno-prawnym

Mariusz Paradowski | m_paradowski@wp.pl

Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim

Filozoficzno-prawne ujęcie bezpieczeństwa narodowego

Philosophical and Legal Concept of National Security

Abstract: This article underline the essence and importance of the information of the philosophy of war on the ground of general philosophy and special philosophy. At the beginning, it creates points the classification of wars, their conceptual etymology, the philosophical and legal justification for the conduct of military operations. Next, it shows the understanding of the term security and national security. He discusses the mutual relations between security and international peace. It describes reflections with analysis of the art of war resulting from certain military standards of work. Finally, the study deals with the phenomenon of terrorism and the sources of law.

Keywords: philosophy of war, classification of wars, security and international peace, terrorism, sources of law.

Wprowadzenie

Celem przedmiotowego opracowania jest zwrócenie uwagi na rudymenarne zagadnienia filozoficzno-prawne dotyczące bezpieczeństwa narodowego. Zamysłem niniejszego artykułu jest przedstawienie nowych teorii myślowych ukierunkowanych na tematykę wojenną. Należy zaproponować nauce koncepcję czynnej wojny apokaliptycznej oraz biernej

wojny apokaliptycznej. U podstaw analiz muszą pozostać kwestie związane z pojęciem batalistycznej polityki zagranicznej. Co więcej, ustalenia problemowe służące wyjaśnieniu rozumienia znaczenia wymienionych terminów staną się możliwe za sprawą wykorzystania psychologii wojny oraz teologii wojennej, w tym sakralizacji religii. Nie bez znaczenia dla powyższej analizy badawczej pozostaje tematyka sztuki wojennej. Stan wiedzy na ten temat wydaje się znikomy, co tłumaczy potrzebę prowadzenia szczegółowych badań naukowych. Ich wyniki powinny sprzyjać rozwojowi nauk o bezpieczeństwie, nauk humanistycznych oraz nauk prawnych. Innymi słowy, zakres przedmiotowego tekstu będzie koncentrował się wokół zagadnień militarnych. Metodą badawczą jest metoda dedukcyjna, dogmatyczna, doktrynalna oraz historyczno-porównawcza.

Sposób definiowania terminu „filozofia”

Wkraczając w zagadnienia społeczno-polityczne kształtujące myśl wojenną, warto na wstępie rozważyć kwestie dotyczące rozumienia znaczenia pojęcia filozofii. Zdaniem R. H. Popkina i A. Strolla [1994, s. 7] słowo „filozofia” pochodzi od greckiego terminu oznaczającego miłość mądrości, ale w życiu codziennym używane jest w wielu różnych znaczeniach. Podobnie definiował filozofię A. B. Stępień [1995, s. 18], uznając, że terminu „filozofia” miał po raz pierwszy użyć Pitagoras, uważając, że mądrość jest czymś boskim, a człowiek może być jedynie miłośnikiem mądrości. Na uwagę zasługują także słowa W. Tatarkiewicza [2011, s. 13], wedle których odkąd istnieje nauka, nie ustają wysiłki, aby wyjść poza rozważania częściowe i objąć w jednej nauce wszystko, co istnieje; nie ustają próby, by obok nauk specjalnych zbudować naukę, która da pogląd na świat: ta nauka była i jest nazywana filozofią. Nie ulega wątpliwości, że przedmiotowy sposób ujmowania filozofii przybrał charakter mocno propedeutyczny. W odmienny sposób filozofię definiował A. Anzenbacher. Wedle jego poglądu: „najczęściej rozumie się przez filozofię to, co jest zapisane w niezliczonych dziełach, czego filozofowie uczą na uniwersytetach, co ma charakter ustalonej gałęzi nauki i co można studiować” [Anzenbacher 2003, s. 17]. W obliczu tego rozumienia analizowanego słowa spojrzenie na filozofię nabiera wychowawczego znaczenia ze względu na różne formy przekazywania wiedzy

filozoficznej. W świetle tych stwierdzeń trafne jest spostrzeżenie, że pojęcie filozofii jest niejednolite i podlega różnym podziałom szczegółowym. Słuszny jest także argument, że każdy człowiek może analizować filozofię, zwracając uwagę na zupełnie odmienne problemy filozoficzne. Metoda uprawiania filozofii bywa także zmienna. Warto zatem proponować naukom humanistycznym termin „filozofia wojny” ukazujący wiele istotnych kwestii dotyczących konfliktów zbrojnych.

Ustalenie rozumienia znaczenia pojęcia „filozofii wojny”

Godzi się zauważyć, że na gruncie naukowym w obszarze filozofii wyodrębniła się filozofia wojny. Nie budzi wątpliwości stwierdzenie, że wymieniony zwrot językowy postrzegany jest przez pryzmat filozofii ogólnej oraz filozofii szczegółowej. O ile filozofia ogólna odpowiada treści wyodrębnionych pojęć ogólnych, o tyle filozofia szczegółowa uzależniona jest od obszarów filozofowania. I tak filozofię ogólną tworzą: ontologia, epistemologia, etyka, logika i historia filozofii. Na filozofię szczegółową z kolei składają się: filozofia przyrody, filozofia społeczna, filozofia Boga, filozofia wartości, filozofia prawa etc. Można także mówić o filozofii antycznej, średniowiecznej, nowożytnej oraz współczesnej. Niewątpliwie w płaszczyźnie tych dziedzin filozoficznych odnaleźć można obszar dotyczący filozofii wojny, jako najbardziej uszczegółowioną sferę filozofii.

Dokonując analizy, warto zwrócić uwagę na rozumienie znaczenia pojęcia wojny. Zgodnie z definicją encyklopedyczną [Łąkowski 1982, s. 864] wojna to zjawisko społeczne, którego dominującą cechą jest walka zbrojna między państwami, narodami, klasami lub grupami społecznymi. W obliczu przedstawionego rozumienia wymienionego terminu, nie bez znaczenia pozostaje filozofia prawa. Należy zauważyć, że wskazana dziedzina filozofii w nauce bywa różnie definiowana. W myśl przekonania M. Szyszkowskiej [1995, s. 6] filozofia prawa jest ściśle związana z aksjologią, czyli teorią wartości. G. Radbruch [2012, s. 2016] z kolei podkreślił, że filozofia prawa zajmuje się prawem do wojny i problemem wojny sprawiedliwej. Niemniej jednak trudno przemilczeć fakt, że choć oba terminy są odmiennie definiowane, to jednak nawiązują one swym zakresem do systemu norm obyczajowych, prawnych i zwyczajowych. Przekonujące pozostaje także stwierdzenie, że wszechstronne

spojrzenie na tematykę wojenną musi dotyczyć płaszczyzny filozofii prawa, gdyż pojęcie wojny posiada charakter normatywny.

W kontekście tego zróżnicowania niewątpliwie uzasadniona wydaje się potrzeba ustalenia rozumienia pojęcia wojny oraz wskazania na jej przyczyny. Słowo „wojna” w przeszłości posiadało kilka znaczeń. Zdaniem R. E. Dupuy oraz T. N. Dupuy [1999, s. 5], pierwsze starcia zbrojne toczyły ze sobą uzbrojone w narzędzia kamienne grupy wojowników paleolitycznych, walczące z rywalami o pożywienie, kobiety i tereny łowieckie. Ich taktyka bojowa – jak można przypuszczać – była bardzo prymitywna. Za T. Hobbesem [2015, s. 53] podkreśla się nieraz, iż agresja jest zjawiskiem wrodzonym. Inaczej z kolei przedstawiały się działania wojenne w okresie wieków średnich, bowiem agresja zbrojna znalazła podstawę religijną. Według B. Wysoty, w średniowieczu tendencje do ograniczenia użycia siły w stosunkach między państwami znajdowały wyraz w chrześcijańskiej doktrynie wojny sprawiedliwej. Jedynie w takich względach dopatrywano się słuszności podejmowania i prowadzenia wojen. Na gruncie tego pozycjonowania we współczesnej polemologii dokonuje się klasyfikacji wojen w oparciu o cel polityczny. Ważny jest fakt, że utrzymała się tendencja podziału walk zbrojnych na dwie zasadnicze grupy, tj. wojny sprawiedliwe oraz wojny niesprawiedliwe. Zastanawiający pozostaje też argument, że z subiektywnego punktu widzenia każda wojna wydaje się być sprawiedliwa. U podstaw jej działań znajduje się dążenie do osiągnięcia określonych korzyści. Niemniej jednak wojna sprawiedliwa zyskuje obiektywne uzasadnienie w przypadku, gdy stanowi obronę przed napaścią lub ma służyć wyzwoleniu narodowemu. A contrario wojny niesprawiedliwe inicjowane są przez agresora i charakteryzują się bezprawną napaścią na ludność oraz nielegalnym zajęciem cudzych terenów. Poza tym, wszelkie działania zbrojne przybierają postać wojen lokalnych lub światowych. Wypełniają one rozumienie pojęcia wojny militarnej. Innymi słowy, filozofia wojny jest działem filozofii politycznej zajmującej się refleksją nad wojną i pokojem. W ujęciu naukowym podstawę dla prowadzenia badań nad zjawiskiem wojen militarnych stanowi polemologia. Twórcą przedmiotowego terminu był Francuz – G. Bouthoul [Après Wikipedia, Gaston

Bouthoul, né Gaston Boutboul en 1896 à Monastir et mort en 1980 à Paris, est un sociologue français spécialiste du phénomène de la guerre. Doctorat en droit et en sciences économiques puis spécialisation en sociologie. Gaston Bouthoul (1896–1980) est le fondateur et le promoteur d'une nouvelle discipline qu'il appela polémologie, lui fixant pour objectif d'entreprendre l'étude scientifique de la guerre et des formes d'agressivité organisées dans les sociétés, afin de comprendre la place dans l'histoire humaine de ces phénomènes et d'en proposer des substituts. L'approche positive de la guerre devait constituer une alternative efficace au moralisme militant des mouvements pacifistes. C'est après la Seconde Guerre mondiale (1945) que Gaston Bouthoul initie ce projet en fondant, avec Louise Weiss, l'Institut français de polémologie. Auteur de nombreux ouvrages universitaires, Gaston Bouthoul pensait que cette connaissance était en mesure de jeter les fondements d'un nouveau pacifisme «scientifique». Élargies dans les années 1970 à d'autres manifestations meurtrières apparues dans les sociétés modernes «pacifiées» comme les accidents de la route, les méthodes de Gaston Bouthoul ont été quelque peu oubliées après sa mort en 1980. Elles suscitent un nouvel intérêt pour l'interprétation de l'émergence de nouvelles formes d'affrontements violents dans le monde contemporain [https://fr.wikipedia.org/wiki/Gaston_Bouthoul/].

Warto także odnieść się do teorii wojny korespondującej z filozofią wojny. Wkraczając na obszar tej analizy, trzeba rozpocząć rozważania od zagadnień dotyczących teologii wojny. Oznacza to, że niniejsza teologia nie wykazuje cech ukierunkowanych wyłącznie na rozwój myśli chrześcijańskiej. Przeciwnie, źródła rozumienia znaczenia teologii wojny należy poszukiwać w kształtowaniu się ideologii Dalekiego Wschodu. Nie budzi wątpliwości fakt, że istotnym podłożem wyzwalającym konflikt zbrojny pozostają doktryny religijne. W judaizmie oraz islamie stosunek do wojny wynika z koncepcji Boga, wiary i usytuowania człowieka w świecie rzeczywistym. Wedle naukowej oceny [Kaczorowski 2005, s. 484] poglądy w islamie na temat wojny wywodzą się z muzułmańskiej doktryny religijnej zawartej w Koranie; do obowiązków władców i wiernych należy szerzenie wiary muzułmańskiej oraz obrona państwa islamu przed agresją; najczęściej używanym w islamie pojęciem wojny jest dżihad; wojna prowadzona jako dżihad stanowi realizację

wskazań Allaha w duchu absolutnej ofiary, a zabitych podczas niej czeka największa nagroda. Nie może też umknąć uwadze fakt, że znamienne miejsce w kształtowaniu teorii wojny zajmują koncepcje chińskiego myśliciela Sun Wu (idea śmierci wojennej) oraz św. Augustyna i św. Tomasa z Akwinu (wojna sprawiedliwa). Jak zatem wynika z prowadzonych rozważań, następuje swoista sakralizacja wojny, co dowodzi, że religia i kultura mogą stanowić umocowanie dla działań zbrojnych.

Odrębnym problemem badawczym wartym zainteresowania pozostaje zamysł wojny apokaliptycznej. Oczywiście jest twierdzenie, że przedmiotowe rozumienie terminu wypełnia znamiona wojny absolutnej zmierzającej w swej skrajności w kierunku totalnego unicestwienia człowieka. Odwołując się do tej definicji, można zaproponować na gruncie nauki o wojnie koncepcję czynnej wojny apokaliptycznej oraz biernej wojny apokaliptycznej. Niewątpliwie ze zjawiskiem wojny apokaliptycznej spotkać można się w przypadku wystąpienia intensywnych i wysoce niebezpiecznych działań wojennych przybierających postać konfliktu zbrojnego zaistniałego pomiędzy państwami. Przedmiotowy konflikt musi zatem posiadać charakter międzynarodowy poprzedzony atakiem militarnym. Wojna apokaliptyczna w znaczeniu biernym zaistnieje z kolei w konsekwencji wystąpienia realnego zagrożenia bezpieczeństwa kraju lub państw w okolicznościach wskazujących na prowadzenie przez państwo batalistycznej polityki zagranicznej o znamionach opresyjnych i represyjnych wobec innych jednostek geopolitycznych. Cechą podstawową wystąpienia biernej wojny apokaliptycznej jest brak występowania czynnych działań wojennych. Niniejszy charakter prowadzonej wojny wyraża się zapowiedzią budowania przez państwo zaplecza nuklearnego oraz możliwości zastosowania materiałów jądrowych. Stosownie do tego wyszczególnienia używane jest pojęcie psychologii wojny lub opresyjnej psychologii wojny. Za takim rozumieniem przemawia sam paradygmat rozumienia znaczenia wojny. Aktualnie bowiem słowo „wojna” nie może być utożsamiane jedynie z rzeczywistym atakiem zbrojnym. W istocie bowiem w samej akcji zbrojnej podejmowanej na określonym terytorium mieści się rozumienie pojęcia wojny. Współcześnie obserwuje się najrozmaitsze wojny. Niewątpliwie najstarszym przykładem toczonych wojny pozostają spory partnerskie i małżeńskie pomiędzy kobietą i mężczyzną. Towarzyszą one ludziom od zarania dziejów.

Innym przykładem wojowania są stosunki koleżeńskie oraz zawodowe. W przypadku konfliktu każdy człowiek w swej istocie dąży do narzucenia przeciwnikowi swojej racji. Dalej, wojny mogą być cybernetyczne, hybrydowe etc.

Dokonując podobnej analizy, warto postawić tezę, że akceptacja przez władze polityczne prowadzenia wojny apokaliptycznej przez represora wzmacnia siłę oprawcy i zachęca do uderzenia ze zdwojoną siłą w państwo ulegające represjom. Historia zna wiele takich przykładów. Tolerowanie przez władze Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej działań wojennych Niemiec w trakcie II wojny światowej sprawiło, że Hitler uderzył na Pearl Harbor, wypowiadając wojnę USA. Z podobnym zagrożeniem o nieustalonych konsekwencjach można było spotkać się kilka lat temu, kiedy Prezydent Rosji W. Putin nieoficjalnie uderzył na Krym.

Ważnym aspektem problemowym jest fakt, że armię wojska często zasilają dzieci. W. Malendowski [2006, ss. 13–14] podkreślił, iż w licznych konfliktach zbrojnych na przełomie XX i XXI wieku uczestniczyło około 300 tysięcy dzieci, z których część nie ukończyła nawet 10 lat. Warto dodać, że zaangażowanie młodocianych żołnierzy daje agresorowi zdolność do swobodnego kierowania akcją zbrojną oraz krzewienia wśród dzieci określonej postawy społecznej – permanentnej gotowości bojowej. Brak umiejętności racjonalnego postrzegania rzeczywistości pozbawia młodego człowieka zdolności realnej oceny sytuacji. Taki stan rzeczy tworzy obraz armii wykazującej cechy trwałej gotowości do walki. Dziecko wychowywane w kulcie wojny pozbawione jest możliwości wyboru. Trwała indoktrynacja ideologiczna kształtuje określoną postawę i zachowanie młodocianego żołnierza.

Istota i znaczenia słowa „bezpieczeństwo” oraz zakres przedmiotowy zwrotu „bezpieczeństwo państwowe”

Omawiając problem filozofii wojny, koniecznie należy zwrócić uwagę na kwestie dotyczące rozumienia pojęcia bezpieczeństwa oraz postrzegania terminu „pokój”. Nie można przemilczeć faktu, że wymienione słowa posiadają odmienny zakres znaczeniowy. Istotnych cech odrębności nabierają one w płaszczyźnie semantycznej.

W tym kontekście warto zauważyć, że termin „pokój” posiada silne korzenie historyczno-prawne. Dla przykładu, zawarty w dniu 7 lipca 1807 roku pokój w Tylży z jednej strony pozostaje konsekwencją wojny, z drugiej strony jest silnie utrwalony w języku prawa międzynarodowego. Wzór stanowi konwencja z dnia 18 października 1907 roku o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych podpisana w Hadze [Dz.U. z 1930 r. Nr 9, poz. 64]. Pojęcie bezpieczeństwa w odniesieniu z kolei do wymienionego pokoju wydaje się być podwójnie poprzedzające ten termin. Innymi słowy, stan zagrożenia bezpieczeństwa państwa, na skutek którego dochodzi do zainicjowania działań wojennych, zwykle kończy się zawarciem pokoju lub bardziej współcześnie, podpisaniem porozumienia. Niemniej jednak nie wolno zapominać, iż pojęcie bezpieczeństwa państwa ma swoje źródło w wartościach psychologicznych wskazanych przez A. Masłowa w zhierarchizowanej piramidzie potrzeb. Z tego też względu termin „bezpieczeństwo” wykazuje znaczenie psychologiczne.

W obliczu poczynionej analizy warto przywołać kilka naukowych teorii dotyczących bezpieczeństwa. W. Fehler [2012, s. 7] zauważył, że bezpieczeństwo to jedna z najważniejszych, posiadających złożony charakter potrzeb, których zaspokojenie określa warunki funkcjonowania i rozwoju państwa. Szerzej problem przedstawił W. Skrzydło [2000, s. 19]. Jego zdaniem termin „bezpieczeństwo” tradycyjnie jest ujmowany jako pojęcie interdyscyplinarne i jako takie stanowi przedmiot zainteresowania wielu nauk. Szczegółowe badania nad bezpieczeństwem są prowadzone od dawna na gruncie nauk wojskowych, technicznych oraz humanistycznych, w tym prawa, politologii, historii, ekonomii, socjologii oraz stosunków międzynarodowych. Na tym tle wyrasta problematyka bezpieczeństwa narodowego, w tym bezpieczeństwa zewnętrznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. W kontekście tego zróżnicowania słuszny pozostaje argument, iż rozumienie znaczenia słowa „bezpieczeństwo” jest niejednolite. Często przybiera ono charakter antyteliczny. Odnotować jednak trzeba [Pokruszyński 2013], iż na gruncie wymienionych zwrotów tworzy się obraz filozofii bezpieczeństwa, która jakoby poprzedza filozofię wojny.

Płaszczyzna semantyczna sztuki wojennej

Kontynuując rozważania na ten temat, warto odnieść się do zagadnień dotyczących sztuki wojennej. Za J. Piłsudskim [Jakubczak 2004, s. 178] należy podkreślić, że wymienione pojęcie oznacza dziedzinę wiedzy i umiejętności dotyczących przygotowania i prowadzenia walki zbrojnej. J. Bogusz [1983, s. 9] natomiast zaznaczył, iż utrwalone wieloma doświadczeniami przekonanie, że o powodzeniu w walce zbrojnej decyduje przede wszystkim dobrze wyszkolony żołnierz, sprawia, że coraz więcej światłych działaczy wojskowych i politycznych domaga się doskonalenia sztuki wojennej oraz metod uczenia żołnierzy. Wymieniony autor zauważył także, iż: „kształtowanie się wojskowej myśli dydaktycznej związane jest ściśle z refleksją myślową, jaka towarzyszy każdej praktycznej działalności człowieka. Powyższe skłania do przeświadczenia, iż sztukę wojenną można kształtować w obliczu przyswajania wiedzy wojennej oraz doskonalenia praktyki wojennej” [Bogusz 1983, s. 9]. Taki stan rzeczy sprawił, że dużą rolę przypisuje się procesowi edukacji wojskowej. W. Auerbach [1979, s. 9] dostrzegł, że absolwent szkoły wojskowej to żołnierz, który ukończył szkołę wojskową i oprócz dyplomu ukończenia szkoły wojskowej uzyskuje z reguły odpowiedni do poziomu i profilu nauki stopień wojskowy oraz tytuł zawodowy bądź tylko stopień wojskowy lub tylko tytuł zawodowy. Tak zarysowany punkt widzenia pozwala także na stwierdzenie, iż znamienne rolę w procesie kształtowania sztuki wojennej zajmuje rozwijanie taktyki bojowej. Wiele przemawia za tym, że sprawne opanowanie obchodzenia się bronią i amunicją możliwe jest jedynie wtedy, gdy prowadzone są ćwiczenia na poligonie wojskowym. Warto zatem rozważyć potrzebę wprowadzenia do krajowego porządku prawnego obowiązkowej służby wojskowej. Niewątpliwie za prawidłowością tego stwierdzenia przemawiają względy bezpieczeństwa państwa. Poza tym, młody człowiek w trakcie służby wojskowej kształtuje swój charakter i charyzmę ważną także w codziennym życiu. Co prawda, Ł. Jureńczyk [2010, s. 169] podkreślił, że potencjalnie najbardziej zagrożone atakami ze strony terrorystycznych organizacji islamskich są Stany Zjednoczone, Izrael i inne kraje Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Europy Zachodniej, co nie oznacza jednak, że Polska na arenie międzynarodowej może czuć się zupełnie bezpieczna, wolna od ataków

terrorystycznych i jakichkolwiek działań wojennych. Do niedawna przejawem militarnego zagrożenia w Europie był konflikt zbrojny trwający na Ukrainie, stanowiący przykład wojny ukrytej. W oficjalnym stanowisku Rosja potwierdzała brak zaangażowania w ataki na ludność krymską. Według opinii publicznej tym represjom przyświecał jednak cel zdecydowanie inny od przedstawianego w oficjalnych wypowiedziach mocarstwa.

Zjawisko terroryzmu

Obok omówionych wcześniej przykładów szczególne miejsce w obszarze filozofii wojny zajmuje terroryzm. Zważywszy na przedmiotowe zjawisko, należy nadmienić, że incydentalne lub cykliczne ataki terrorystyczne podejmowane na określonym terenie wykazują cechy wojny kwalifikowanej, jako szczególnego charakteru wojny. Bez wątpienia, przykład tej wojny wiąże się z wystąpieniem realnego i rzeczywistego zagrożenia państwa oraz niesie za sobą konkretną sytuację w postaci wystąpienia ataku oraz związanego z nim pewnego stanu oczekiwania. W tym miejscu można przywołać liczne definicje terroryzmu. Najbardziej ogólne rozumienie wskazanego terminu to definicja słownikowa. Zdaniem W. Kopalińskiego [2000, ss. 501–502] terroryzm oznacza organizowanie zamachów (z bronią w ręku, ataków bombowych) na członków rządu, ludzi związanych z władzą, na przeciwników politycznych, na osoby innej wiary, rasy, obcokrajowców lub przypadkowych przechodniów, porywanie ludzi, ataki samolotów w celu zdobycia władzy, wywołania atmosfery strachu, zamętu, chaosu, wyrażenia protestu, zyskania korzyści dla jakichś grup, wreszcie bez widocznej motywacji. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że rzeczą trudną do przewidzenia pozostają sposób i forma dokonywania ataków terrorystycznych w przyszłości. Z uwagi na rozwój najrozmaitszych ideologii religijnych, trudno będzie mówić o wyeliminowaniu niniejszego zjawiska. Wydaje się bowiem, że łatwiej zaakceptować nowe zjawisko polityczne, co zapewne ułatwi powzięcie właściwych starań mających na celu walkę z terroryzmem.

Wybrane źródła międzynarodowego prawa wojennego oraz prawa krajowego z zakresu wojny

Odnotować trzeba, że w międzynarodowym porządku prawnym istnieje wiele aktów normatywnych odnoszących się do problematyki wojennej. Do najstarszych oraz najistotniejszych źródeł tego prawa zalicza się umowy międzynarodowe, tj. deklarację paryską [www.ms.gov.pl/ftp/OCK/dokumenty_Prawo_MPH/1856_16_IV_Deklaracja_w_przedmiocie_prawa_wojny_morskiej_Paryz.pdf] z dnia 16 kwietnia 1856 roku w przedmiocie prawa wojny morskiej, deklarację petersburską [www.pck.org.pl/pliki/1868_Petersburg_pociski_wybuchajace.pdf] z dnia 11 grudnia 1868 roku o zakazie używania małowielikowych pocisków eksplodujących, deklarację brukselską [<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Treaty.xsp?documentId=42F78058BABF9C51C12563CD002D6659&action=openDocument>] z dnia 27 sierpnia 1874 roku dotyczącą humanitarnych zasad prowadzenia wojen oraz wiele innych aktów normatywnych.

Wobec powyższego, należy zauważyć, że przedmiotowe wyliczenie uświadamia problem zjawiska przeciwstawiania się wojnie. Na arenie międzynarodowej dominuje tendencja do wprowadzenia uregulowań prawnych. Wydaje się, że taki stan rzeczy ma sprzyjać zaniechaniu kolejnych wojen. Jednak należy pamiętać, że zjawisko wojny towarzyszy człowiekowi od zarania dziejów. Trudno zatem zakładać, że rozwój cywilizacyjny i postęp techniczny wykluczą wojnę ze światowej rzeczywistości. W krajach słabo rozwiniętych może on doprowadzić do wojny apokaliptycznej. Wydaje się, że wojna na ziemi będzie zawsze towarzyszyła człowiekowi. Zróżnicowany może być jednak jej wymiar.

W odniesieniu do krajowego porządku prawnego oraz źródeł prawa polskiego odnotować trzeba, że obowiązująca Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku porusza istotne kwestie dotyczące wojny oraz stanu wojennego [Dz.U. 1997 r. Nr 78 poz. 483]. Zgodnie z treścią art. 134 niniejszego aktu prawnego Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei wedle treści przepisu art. 116 ustawy zasadniczej Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju. Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na

terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej. Odmierną instytucją ustrojowo-prawną pozostaje stan wojenny. B. Banaszak [1999, s. 504] nadmieniał, że przesłanki stanu wojennego są ściśle określone w art. 229 Konstytucji. Stan ten może zostać wprowadzony w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP bądź, gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Innymi słowy, w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa.

Uwagi końcowe

Reasumując przedmiotową analizę, trzeba podkreślić, że niniejszy temat artykułu wydaje się słuszny ze względu na konieczność zgłębienia zagadnień dotyczących filozoficzno-prawnego ujęcia bezpieczeństwa narodowego. Nie może umknąć uwadze fakt, że tematyka wojenna współcześnie podejmowana jest w dyskusji naukowej i akademickiej głównie z ujęciu politologicznym i prawnym. Warto zatem zaproponować myśli wojennej wciąż niedocenione ujęcie filozoficzne zwracające uwagę na zagadnienia wojny. Taki punkt widzenia skłania bowiem do myślenia abstrakcyjnego, cennego zarówno w filozofii, jak i w naukach o bezpieczeństwie.

Opracowanie nabiera szczególnego znaczenia przede wszystkim z uwagi na zaproponowaną klasyfikację wojen. Niewątpliwie daje to podstawę dla dalszych badań w kierunku analitycznej strukturyzacji wojen i działań zbrojnych.

Bibliografia

- Anzenbacher A. (2003), *Wprowadzenie do filozofii*, WAM, Kraków.
- Auerbach W. (1979), *Leksykon wiedzy wojskowej*, MON, Warszawa.

- Banaszak B. (1999), *Prawo konstytucyjne*, CH. BECK, Warszawa.
- Bogusz J. (1983), *Dydaktyka wojskowa*, MON, Warszawa.
- Dupuy R.E., Dupuy T.N. (1999), *Historia wojskowości – starożytność – średniowiecze*, Bellona/Rytm, Warszawa.
- Łąkowski R. (1982), *Encyklopedia Popularna PWN*, PWN, Warszawa.
- Fehler W. (2012), *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski – aspekty teoretyczne i praktyczne*, Arte, Warszawa.
- Jakubczak R. (2004), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, praca zbiorowa, R. Jakubczak (red.), Bellona, Warszawa.
- Jureńczyk Ł. (2010), *Polska misja w Iraku – implikacje dla Iraku i Polski*, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa, Bydgoszcz.
- Malendowski W. (2006), *Spory międzynarodowe, konflikty zbrojne i ogniska zapalne w XXI wieku*, w: *Spory – konflikty zbrojne – terrorizm. Dysfunkcyjne czynniki współczesnych stosunków międzynarodowych*, praca zbiorowa, Malendowski W. (red.), Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznań.
- Kaczorowski B. (2005), *Nowa Encyklopedia Popularnonaukowa PWN*, PWN, Warszawa.
- Kopaliński W. (2000), *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa.
- Paradowski M. (2015), *Egzystencja dziecka w warunkach przemocy domowej i szkolnej – analiza psychologiczno-prawna*, w: *Pedagogika – Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu*, praca zbiorowa, Kamińska A. (red.), Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.
- Pokruszyński W. (2013), *Filozofia bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Aleide de Gasperi, Józefów.
- Popkin R.H., Stoll A. (1994), *Filozofia*, Zys i S-ka, Poznań.
- Radbruch G. (2012), *Filozofia prawa*, PWN, Warszawa.
- Skrzydło W. (2000), *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Wolters Kluwer, Kraków.
- Stępień A.B. (1995), *Wstęp do filozofii*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin.
- Szyszkowska M. (1995) *Europejska filozofia prawa*, CH. BECK, Warszawa.
- Tatarkiewicz W. (2001), *Historia filozofii*, PWN, Warszawa.

- Wysota B. (2006), *Współczesne konflikty zbrojne*, w: *Spory – konflikty zbrojne – terroryzm. Dysfunkcjonalne czynniki współczesnych stosunków międzynarodowych*, praca zbiorowa, Malendowski W. (red.), Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznań.

Wykaz źródeł prawnych:

- Konwencja z dnia 18 października 1907 roku o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych podpisana w Hadze (Dz.U. z 1930 r. Nr 9, poz. 64).
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

Bibliografia elektroniczna:

- http://www.mswia.gov.pl/ftp/OCK/dokumenty_Prawo_MPH/1856_16_IV_Deklaracja_w_przedmiocie_prawa_wojny_morskiej_Paryz.pdf.
- http://www.pck.org.pl/pliki/mph/1868_Petersburg_-_pociski_wybuchajace.pdf.
- <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Treaty.xsp?documentId=42F78058BABF9C51C12563CD002D6659&action=openDocument>.

Anna Wrzoskiewicz | awrzoskiewicz@interia.pl
Instytut Studiów Podyplomowych ANDRAGO-CENTRUM

Edukacja dla bezpieczeństwa w kontekście współczesnych zagrożeń globalnych

Education for Safety in the Context of Contemporary Global Threats

Abstract: Article presents meaning of education for safety as a general theme and as a teaching subject at the preliminary and high school level. It describes education for safety, it's aims and thematic range in accordance to previse ministerial teaching program. Furthermore it presents global threats and the significance of education for safety in resolving it. By comparison hazards and teaching tools article seeks for recommendations for education system in Poland. Author is strongly convinced that education is able to help resolving even global problems for safety.

Keywords: education for safety, global threats.

Wstęp

Tempo rozwoju obecnego świata jest jednym z czynników wpływających na powstawanie i ewolucję różnego rodzaju zagrożeń. Z tego powodu edukacja dla bezpieczeństwa stanowiąca jeden z przedmiotów szkolnych, obecny zarówno w szkołach podstawowych, jak i ponadpodstawowych, jest niezwykle ważna. Obowiązek szkolny dotyczy każdej osoby, co pozwala zakładać, że przekazywana wiedza i umiejętności praktyczne dotrą do wszystkich osób nim objętych.

Zmiany w podstawie programowej, wprowadzone w 2017 roku, powinny teoretycznie dopasować przekazywane treści do aktualnych potrzeb. Pozwoliłoby to na sprawniejsze rozwijanie umiejętności niezbędnych w przypadku wystąpienia sytuacji warunkowanych współcześnie istniejącymi zagrożeniami. Ponadto odpowiednio dopasowana edukacja stanowiłaby także element pozwalający na skuteczniejszą reakcję w razie wystąpienia zagrożeń obecnie marginalnych, które jednak w kolejnych dekadach mogą urosnąć do rangi globalnych.

Edukacja dla bezpieczeństwa w ujęciu ogólnym

Edukacja dla bezpieczeństwa jest silnie i stale związana z systemem bezpieczeństwa narodowego. Wynika to z faktu, iż podstawowym zadaniem państw demokratycznych jest zapewnianie bezpieczeństwa swoim obywatelom. W przeszłości przygotowanie wojskowe lub obronne miało na celu zwiększanie możliwości przeciwstawienia się zagrożeniom o charakterze zewnętrznym. Jednak obecnie dochodzi do zamiany pochodzenia tych zagrożeń i skupienia się w większym stopniu na zagrożeniach bezpieczeństwa osobistego i strukturalnego. Według literatury przedmiotu, edukację tego typu definiuje się jako przygotowanie społeczeństwa, a w szczególności młodzieży szkolnej i akademickiej do wypełniania zadań o charakterze humanitarnym, które mają na celu zmniejszenie negatywnych efektów różnego rodzaju katastrof i wypadków mogących wystąpić w czasie pokoju, a także czynników rażenia w trakcie działań wojennych [Barański 2005, s. 138, Pieczywok 2012, s. 64].

Jak zauważa A. Pieczywok, obszar znaczeniowy edukacji dla bezpieczeństwa zawiera odwołania do wartości uniwersalnych, ogólnoludzkich i humanistycznych, które obejmują m.in. takie elementy, jak: wolność, humanizm, odpowiedzialność, pluralizm, podmiotowość, godność, szczerłość, rozwój, sprawiedliwość, uczciwość, samostanowienie, autonomia, odpowiedzialność każdego za siebie i innych, a także dążenie do tych wartości. Z kolei wychowanie i kształcenie powinno opierać się na takich wartościach, jak: tolerancja, miłość bliźniego, poszanowanie odmiennych opinii, niezależność działania, przeciwstawianie się egoizmowi oraz konsumpcyjnemu podejściu do życia [Pieczywok 2012, s. 64].

Wydaje się zatem, że w dalszym ciągu aktualna pozostaje zaproponowana przez R. Stępnia definicja edukacji dla bezpieczeństwa, wskazująca, iż jest to „określony system dydaktyczno-wychowawczej działalności rodziny, szkoły, wojska, środków masowego przekazu, organizacji młodzieżowych i stowarzyszeń, zakładów pracy oraz instytucji państwowych i samorządowych, ukierunkowany na kształtowanie systemu wartości, upowszechnianie wiadomości i kształtowanie umiejętności ważnych dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego” [Stępień 1999, s. 11]. Definicja ta określa jednak modelowy system tego typu edukacji, co niekoniecznie równoznaczne jest z jego funkcjonowaniem w praktyce.

Zdaniem teoretyków edukacja dla bezpieczeństwa stanowi proces ciągły, w ramach którego występują różnego rodzaju działania. Jednym z istotniejszych jest kształtowanie „bezpiecznych” zachowań i postaw oraz związane z tym motywowanie do podejmowania działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa. Ponadto edukacja tego typu wiąże się z przekazywaniem wiedzy w zakresie występowania zagrożeń i prowadzi do upowszechniania tejże wiedzy w połączeniu z rozwijaniem umiejętności w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom. Do ważnych elementów zaliczyć należy także uświadamianie skali oraz rodzaju potrzeb w sytuacjach trudnych i krytycznych, rozwijanie poczucia odpowiedzialności za podejmowanie określonych działań oraz pielęgnowanie wartości w odniesieniu do życia i zdrowia człowieka. Sama wiedza w postaci informacji nie może stanowić sedna tego procesu, bowiem aby możliwe było skuteczne zastosowanie wyniesionej wiedzy i nabytych umiejętności, konieczne jest w kształconych osobach wyrobienie odpowiednich nawyków i zachowań w sytuacjach zagrożenia [Pieczywok 2015, s. 461].

Z kolei spojrzenie praktyczne pozwala na określenie następujących funkcji, które w obecnym świecie pełni edukacja dla bezpieczeństwa. Są to [Pieczywok 2015, s. 461]:

- funkcja wdrożeniowa – przystosowująca osoby do życia społeczno-zawodowego oraz umiejętnego działania zespołowego,
- funkcja korekcyjna – umożliwiająca korygowanie postaw i zachowań zgodnie z szeroko pojętymi wymogami i normami społecznymi,
- funkcja socjalizacyjna – polegająca na kształtowaniu i doskonaleniu prospołecznych wartości, postaw i zachowań typu egzystencjalnego,

- funkcja stymulacyjna – mająca na celu wyrobienie nawyku optymalnego zaangażowania w realizację różnorodnych przedsięwzięć, skutecznie eliminujących zagrożenia,
- funkcja osobotwórcza – przejawiająca się w ustawicznym kształtowaniu i doskonaleniu osobowo-zawodowych przymiotów związanych z rozwojem osobowości i doskonaleniem umiejętności dotyczących bezpieczeństwa w pracy zawodowej.

Wszystkie powyższe funkcje mogą być wypełniane w różnym stopniu, w zależności od typu zagrożeń, w odniesieniu do których realizowana jest edukacja dla bezpieczeństwa. W literaturze przedmiotu wymienia się kilka głównych obszarów, w których owa edukacja może być realizowana. Jednym z nich jest sfera polityczna, obejmująca ogół oddziaływań o charakterze oświatowo-wychowawczym, które ukierunkowane są na kształtowanie kultury politycznej państwa. Ponadto istotny jest także obszar militarny, obejmujący kształcenie i wychowanie obronne, którego celem jest zachowanie niepodległości narodu i państwa, a także ochrona życia ludzkiego w stanach zagrożenia w okresie wojny. Z kolei edukacja dla bezpieczeństwa publicznego obejmuje kształtowanie świadomości prawnej, a także postaw i zachowań w sytuacjach związanych z zagrożeniami obywateli i porządku publicznego. Nie mniej ważne jest edukowanie dla bezpieczeństwa gospodarczego i psychospołecznego. W pierwszym przypadku dotyczy to kształtowania świadomości ekonomicznej, a w drugim kształtowania postaw i moralności społeczeństwa. W ostatnich latach rozwija się również edukacja dla bezpieczeństwa o charakterze ekologicznym, z którą związane jest kształtowanie harmonijnego podejścia do przyrody oraz postaw i zachowań proekologicznych [Grabowska-Lepczak 2014, ss. 85–86].

Skuteczność edukacji dla bezpieczeństwa zależna jest od szeregu czynników, a jednym z nich jest wiek osób edukowanych. Stąd najszerwsze rezultaty można osiągnąć wśród dzieci i młodzieży, włączając elementy takiej edukacji do podstawy programowej, z racji na to, że ich podejście i spojrzenie na wiele spraw jest dopiero kształtowane. Z kolei dorośli mają już określone spojrzenie, a przy tym na poziomie zorganizowanym edukowanie tej grupy wiekowej może zachodzić jedynie poprzez dobrowolne kursy i szkolenia. Stąd słuszne wydaje się podejście, w którym to dzieci i młodzież, zdobywając wiedzę w ramach edukacji szkolnej, przekazują ją swoim rodzicom.

Edukacja dla bezpieczeństwa jako przedmiot szkolny

Edukacja dla bezpieczeństwa jest przedmiotem realizowanym w szkole podstawowej (klasa VIII) oraz w szkołach średnich i aktualnie w gimnazjach. Według podstawy programowej dla szkół podstawowych, edukacja w ramach tego przedmiotu ma na celu „przygotowanie uczniów do właściwego zachowania oraz odpowiednich reakcji w sytuacjach stwarzających zagrożenie dla zdrowia i życia” [Ministerstwo Edukacji Narodowej, s. 9]. W ramach tego przedmiotu uczniowie zdobywają wiedzę z zakresu bezpieczeństwa państwa, organizacji działań ratowniczych, pierwszej pomocy oraz szeroko pojętych kwestii zdrowia. Jak zauważono w podstawie programowej: „bezpieczeństwo państwa pojmowane jest jako obszar wiedzy, który wyjaśnia mechanizmy zapewnienia ładu, porządku, stabilności społeczności ludzkich, a także towarzyszących temu koncepcji, metod i form postępowania. Kształcenie, w ramach przygotowania do działania w stanach nadzwyczajnych, ma charakter interdyscyplinarny, nastawiony na skuteczne działanie i radzenie sobie poszczególnych jednostek w sytuacjach określonych zagrożen” [Ministerstwo Edukacji Narodowej, s. 9]. Założono, że jedną z istotniejszych zdolności niezbędnych do zdobycia w trakcie procesu edukacji na tym poziomie jest umiejętność udzielania pierwszej pomocy. Stąd niezbędne stało się wprowadzanie na wczesnym etapie edukacji pojęć i treści związanych z ochroną zdrowia i życia, obejmujących takie zagadnienia, jak ocena bezpieczeństwa miejsca zdarzenia, rozpoznawanie potencjalnego zagrożenia życia w oparciu o proste objawy, skuteczne wezwanie pomocy oraz podejmowanie wstępnych czynności pozwalających na uratowanie życia.

Pewne elementy edukacji dla bezpieczeństwa występują także na etapie edukacji przedszkolnej. W tym okresie dotyczą one jednak przede wszystkim kształtowania właściwych postaw w związku z możliwością wystąpienia sytuacji zagrażających zdrowiu lub życiu dzieci. Przekazywanie treści dotyczących bezpieczeństwa realizowane było w sposób zintegrowany nie tylko na poziomie wychowania przedszkolnego, ale i klas I–III szkoły podstawowej i opierało się na edukacji społecznej. Przed reformą w szkole podstawowej w klasach IV–VI uczniowi przekazywana była wiedza o państwie, środowisku, życiu w rodzinie

i społeczeństwie oraz o posiadanych przez niego prawach. Po reformie nie zaszły istotniejsze zmiany na etapie wychowania przedszkolnego. Z kolei w szkole podstawowej, poza pewnymi elementami wiadomości powiązanych z bezpieczeństwem przekazywanych w ramach różnych przedmiotów w okresie całej edukacji, kwestie bezpieczeństwa poruszane są przede wszystkim w ramach przedmiotu „Edukacja dla bezpieczeństwa”, który realizowany jest w klasie VIII. W jego ramach omawiane są następujące bloki programowe: bezpieczeństwo państwa, przygotowanie do działań ratowniczych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń (np. katastrofy i wypadki masowe), podstawy pierwszej pomocy, edukacja zdrowotna, w tym zachowania prozdrowotne oraz zdrowie w wymiarze indywidualnym i zbiorowym [Sikora-Wojtarowicz 2017, s. 112].

Według podstawy programowej z 2012 r. na poziomie gimnazjalnym, celem kształcenia w omawianym przedmiocie były zagadnienia takie jak: znajomość powszechnej samoobrony i ochrony cywilnej, przygotowanie do działania ratowniczego, nabycie umiejętności udzielania pierwszej pomocy. W szkołach ponadgimnazjalnych w ramach celów kształcenia obowiązywały następujące zagadnienia: znajomość struktury obronności państwa, przygotowanie do sytuacji zagrożeń, opanowanie zasad pierwszej pomocy [Kaczmarek, Tomasiewicz 2012, ss. 5–7].

W przypadku szkoły podstawowej i liceum ogólnokształcącego oraz technikum po reformie cele edukacji dla bezpieczeństwa są na obu etapach takie same. Różnice pojawiają się natomiast w przekazywanych treściach. Przede wszystkim zwiększeniu ulega ilość materiału oraz jego szczegółowość, co jest bezpośrednio związane z wiekiem dzieci i młodzieży. Starsi uczniowie muszą poprawnie identyfikować zagrożenia, znać ich przyczyny i skutki, a ponadto umieć zastosować w praktyce szereg informacji przekazywanych na zajęciach.

Jak zauważono w podstawie programowej, edukacja dla bezpieczeństwa ma na celu wyposażenie uczniów w niezbędne umiejętności i wiadomości oraz uświadomienie im zasad, jakimi powinni się kierować w swoim dalszym życiu. Wskazano, że poza zasadami wyszczególnionymi w podstawie programowej powinni oni mieć na uwadze, że życie i zdrowie człowieka są bezcenną wartością, a pomoc drugiemu człowiekowi jest nadrzędnym obowiązkiem jednostki ludzkiej. Ponadto pod-

kreślono, że utrzymanie pokoju na świecie stanowi obowiązek każdego człowieka, a odpowiedzialność za bezpieczeństwo własne, innych ludzi i ojczyzny stanowi patriotyczny obowiązek każdego człowieka. Zaznaczono także, że współpraca i jednoczenie się państw w bloki gospodarcze i militarne oraz wzajemne zrozumienie i tolerancja między narodami stanowią gwarancję bezpieczeństwa [Kaczmarek, Tomaszewicz 2012, s. 9].

Można zastanowić się, czy tak skonstruowana podstawa programowa pozwala na wyposażenie przyszłych dorosłych w umiejętności pozwalające im na radzenie sobie ze współczesnymi globalnymi zagrożeniami. W tym celu konieczne jest określenie, jakie zagrożenia można uznać za globalne, a więc obejmujące swym zakresem całą planetę lub, w innym ujęciu, mogące wystąpić w każdym obszarze.

Współczesne zagrożenia globalne

Według badaczy, współczesne zagrożenia globalne różnią się od tych, które istniały w przeszłości. Jedną z podstawowych różnic jest powszechność występowania. Obecnie zagrożenia tego typu dotyczą wszystkich państw współczesnego świata. Przyczyną takiego stanu jest przede wszystkim globalizacja oraz rewolucja informacyjna. Oba te elementy wpłynęły na powiązanie państw, gospodarek i społeczeństw w stopniu, który jeszcze kilka dekad temu nie był możliwy do osiągnięcia. Nową cechą zagrożeń jest ich większa siła i intensywność. Uwarunkowane jest to wzrostem siły ekonomicznej poszczególnych państw, a także przyrostem liczby ludności i zmianami zachodzącymi w środowisku naturalnym. Ponadto skala tych czynników wynika z wciąż rozwijającej się sfery technicznej i technologicznej. Trzecią różnicą jest skłonność do kumulacji, czyli łączne występowanie. Efektem tej cechy jest znacznie silniejsze oddziaływanie skutków negatywnych, wiążące się z wpływem zagrożeń w danym obszarze na inne zagrożenia (powstające lub już istniejące). Ostatnią wartą wspomnienia różnicą jest wizualność współczesnych zagrożeń globalnych. Z racji rewolucji informacyjnej i powszechności mediów wszelkie zagrożenia o odpowiednio dużej skali, niezależnie od miejsca wystąpienia, przedstawiane są nie tylko za pomocą słów, ale i obrazów, które z racji swojej formy mają znacznie silniejszy wpływ na społeczeństwo. Świadomość istnienia tych zagrożeń

może prowadzić do powstania fali strachu, która sama z siebie jest zagrożeniem, do tego trudnym do opanowania i charakteryzującym się długotrwałością [Kleer 2012, s. 16].

Specyfika zagrożeń globalnych pozwala je także podzielić według pewnych kategorii. Chociaż należy zauważyć, że kategorie te są dość dowolne. J. Kleer wskazał na istnienie trzech kategorii zagrożeń globalnych. Do pierwszej – zagrożenia światowe, zaliczył te, które swym zasięgiem obejmują wszystkie państwa na świecie, jednak skala skutków na danym obszarze zależy m.in. od poziomu gospodarczego i cywilizacyjnego. Pierwsze zagrożenie w tej grupie stanowi brak ładu światowego, który przejawia się brakiem ogólnych, przejrzystych i równoprawnych reguł obejmujących obszar polityki, ekonomii i społeczeństwa przestrzeganych przez wszystkie podmioty systemu światowego (polityczne, społeczne i ekonomiczne). W aspekt ten wpisuje się także upadek dwubiegunowego podziału świata. Drugim zagrożeniem jest „sprzeczność między procesami globalizacyjnymi a interesami państw „narodowych”. Istnienie tej sprzeczności warunkowane jest dużą rozbieżnością w rozwoju politycznym, ekonomicznym, społecznym i kulturalnym poszczególnych państw lub regionów. Przewiduje się, że w najbliższych dekadach stan ten nie ulegnie istotnym zmianom, ale może dojść do zmiany ról odgrywanych przez poszczególne państwa (nowe mocarstwa regionalne). W wyniku tych zmian może dojść do pogłębienia już istniejących różnic na poziomie regionalnym lub światowym, a także na obu tych poziomach jednocześnie. Ostatnim zagrożeniem w tej kategorii jest wzrost gwałtowności procesów dotyczących każdego obszaru działalności człowieka. Rosnąca szybkość zmian, a przy tym brak dostosowania do tej szybkości społeczności światowej, powoduje trudności adaptacyjne i niedostosowanie do codzienności [Stryjski 2016, s. 11, Kleer 2012, s. 17].

Kolejną grupę zagrożeń globalnych stanowią, według przytaczanego badacza, tzw. zagrożenia podstawowe, obejmujące w ogólnym ujęciu kryzys kapitalizmu oraz zmiany demograficzne. W ramach kryzysu współczesnego etapu kapitalizmu można w dalszych podziałach wyróżnić kryzys polityczno-ustrojowy, kryzys ekonomiczny i kryzys społeczny. Należy zauważyć, że wszystkie te elementy są ze sobą powiązane i wpływają na siebie w zróżnicowanym stopniu. Oddziaływanie to i wpływ

są wynikiem faktu, iż poszczególne państwa mają zróżnicowane interesy, niemożliwe do rozwiązania w czasie możliwym do przewidzenia. W efekcie zagrożenia w ramach tych kryzysów będą w różnych fazach rozwoju odgrywać inne role i niemożliwe jest do przewidzenia, które z nich okaże się mieć silniejszy wpływ na stabilność państw. Można jedynie przypuszczać, że zagrożenia polityczno-ustrojowe i ekonomiczne będą dominować w okresach średnich i krótkich, a zagrożenia demograficzne i społeczne w okresach długich i średnich [Kleer 2012, ss. 17–18].

Kryzysy polityczno-ustrojowe na poziomie globalnym nie są proste do zdefiniowania. Za ich podstawę można uznać sposób, w jaki funkcjonuje gospodarka rynkowa w zależności od systemu polityczno-ustrojowego oraz wzrost sprzeczności między poszczególnymi państwami, wynikający ze zmian układu sił ekonomicznych i politycznych na świecie oraz z różnego spojrzenia na dalszy rozwój. Największy wpływ na tego typu kryzysy mają jednak uwarunkowania wewnętrzne, które z kolei opierają się na różnicach w dochodzie i konfliktach między partiami politycznymi, a także po części na rewolucji informacyjnej i jej skutkach. Konsekwencją tego jest kryzys systemu demokratycznego w formie obecnie przez ten system przyjmowanej oraz istotna nierównowaga polityczno-ustrojowa współczesnego świata. Połączenie tych skutków wraz ze wzrostem roli ideologii może stać się przyczyną konfliktów zbrojnych, które z racji posiadania przez niektóre państwa broni masowego rażenia mogą pochłonąć znacznie większą liczbę ofiar aniżeli konflikty o podobnej skali w latach wcześniejszych. Warto wspomnieć także o wzroście popularności ruchów populistycznych, które mogą dla części społeczeństwa stanowić wiarygodną alternatywę w stosunku do tradycyjnych partii. Ich naczelnym celem jest przejęcie władzy, nie tyle dzięki realizacji postulatów społecznych, co przez jedynie obiecanie społeczeństwu dokonania niemożliwego i wsparcie się manipulacją oraz innymi działaniami o charakterze negatywnym [Pakulski 2016, ss. 59–61, Kleer 2012, ss. 17–18].

Kryzysy ekonomiczne warunkowane są charakterem globalnej gospodarki. Aby można było uznać kryzys tego typu za zagrożenie w skali globalnej, musi się on charakteryzować długotrwałością. W wyniku ograniczonej efektywności instytucji międzynarodowych oraz zróżnicowania celów ekonomicznych poszczególnych państw, ich zależności

od rynków finansowych i dużego zadłużenia, pojawiają się trudności w funkcjonowaniu światowej gospodarki.

Kryzysy społeczne są silnie związane z dwoma wcześniej omówionymi typami kryzysów. Obecnie dochodzi do przekształceń struktury produkcji (wzrost znaczenia usług), które wpływają na przemiany w strukturze społecznej. Jednak dynamika tych zmian jest zróżnicowana w skali globalnej, stąd i skala zagrożeń w poszczególnych regionach może być różna. Należy jednak zauważyć, że ponownie istotnym czynnikiem dynamizującym jest tu rewolucja informacyjna oraz globalizacja. W najbliższej przyszłości struktury społeczne będą ulegać dalszym przekształceniom, jednak ich spójność może być ograniczona. W efekcie rosnać będzie zróżnicowanie dochodów, a także może dojść do wzrostu niedemokratycznych ideologii [Kleer 2012, ss. 17–18].

Niezwykle ważne ze światowego punktu widzenia są kryzysy demograficzne. Zwiększenie liczby ludności w określonych rejonach (przede wszystkim Afryka i Azja) oraz spadek w innych (Europa) prowadzą do zróżnicowania w podejściu do zagrożeń z tego wynikających. Z jednej strony zagrożenia te obejmują przeludnienie, niewydolność systemu państwowego, infrastruktury itp., wynikające z szybkiego przyrostu naturalnego, a z drugiej m.in. konieczność zwiększania wydatków na cele społeczne (opieka nad osobami starszymi), rosnące bezrobocie (spadek odsetka populacji zdolnej do pracy). Rozwiązanie w postaci migracji, nie wydaje się rozwiązaniem idealnym, bowiem napływ ludności obcej kulturowo, która może nie ulec pełnej asymilacji (np. migracja z krajów arabskich do państw europejskich), staje się nie źródłem siły roboczej, a źródłem konfliktów wewnętrznych i napięć. Inne zmiany w ramach tego typu kryzysów obejmują odpływ ludności z terenów wiejskich na obszary miejskie, wymuszając tym samym szybszy rozwój miast, kosztem terenów wiejskich i prowadząc m.in. do większej automatyzacji produkcji, przy jednoczesnym wzroście konkurencji na rynku pracy w miastach, czego skutkiem może być m.in. spadek płac [Miłaszewicz, Siedlikowski 2016, ss. 110–112].

Poza szeroko omówionymi powyżej rodzajami zagrożeń i ich potencjalnymi konsekwencjami, warto przytoczyć jeszcze główne zagrożenia wskazane w raporcie „Global Risks 2017” [Global Risks Report 2017 (2017)] powstałym w ramach Światowego Forum Ekonomicznego. Do

najważniejszych z nich należą: nierówności ekonomiczne, polaryzacja społeczeństwa oraz zagrożenia środowiskowe.

Możliwe jest także dokonanie bardziej ogólnego podziału i wyszczególnienie takich zagrożeń, jak:

- globalne zagrożenia polityczne – zaliczyć do nich można m.in. zagrożenia systemów demokratycznych, suwerenności narodów;
- globalne zagrożenia militarne – zaliczyć do nich można zagrożenia powstające na linii państwo–państwo, jak i zagrożenia pochodzące ze strony pozapaństwowych aktorów. Obejmują one m.in. wojny, prywatyzację działań zbrojnych, upadek organizacji międzynarodowych, terroryzm;
- globalne zagrożenia zdrowotne i społeczne – obejmujące m.in. płynność granic, migracje i globalizację jako źródło napięć społecznych;
- globalne zagrożenia ekonomiczne – zaliczyć do nich można przede wszystkim kryzysy gospodarcze o skali światowej, oddziałujące na gospodarkę wszystkich państw, nagły i długotrwały wzrost cen określonych surowców, prowadzący do załamania gospodarki, bezrobocie warunkowane postępem technicznym;
- globalne zagrożenia ekologiczne – obejmujące m.in. dużej skali katastrofy naturalne, pandemie (w tym dotyczące chorób roślin i zwierząt), skażenie środowiska prowadzące do zapaści gospodarczej.

Przedstawione powyżej kategorie zagrożeń obejmują jedynie ich wybrane, ogólne przykłady, bez odnoszenia się do konkretnych przypadków. Katalog zagrożeń globalnych jest jednak znacznie szerszy i podlega stałej ewolucji, z racji zmieniających się uwarunkowań na świecie. Kwestie, które dziś mogą być postrzegane jako mało istotne i stanowiące zagrożenia jedynie regionalne, w ciągu najbliższych dekad, mogą urosnąć do rangi globalnej. Jednak obecnie przewidzenie tego rozwoju we wskazanej skali wydaje się bardzo trudne lub nawet niemożliwe.

Edukacja dla bezpieczeństwa w obliczu zagrożeń

Wydaje się, że zróżnicowanie zagrożeń globalnych powinno prowadzić do działań o charakterze zapobiegawczym, których przykładem jest możliwie szeroka edukacja obywateli w tym zakresie, a w szczególności dzieci i młodzieży w ramach edukacji szkolnej. Należy jednak zauważyć,

że zgodnie z ramowym planem nauczania dla szkół publicznych [MEN 2018] zakres godzinowy tego przedmiotu w szkołach wynosi tylko jedną godzinę tygodniowo w klasie VIII szkoły podstawowej i jedną godzinę tygodniowo w klasie I liceum ogólnokształcącego lub technikum. W efekcie uczeń musi w tym czasie przyswoić szeroki zasób informacji i wiedzy praktycznej. W tym względzie nie zaszła praktycznie żadna zmiana wraz z wejściem w życie nowej podstawy programowej.

Analizując treści nauczania na obu etapach edukacji w zakresie pierwszego celu – „Bezpieczeństwo państwa”, uczeń na poziomie szkoły podstawowej powinien znać pojęcia związane z tego typu bezpieczeństwem i rozumieć jego istotę oraz potrafić wymienić składniki bezpieczeństwa państwa. Ponadto powinien być on zorientowany w geopolitycznych uwarunkowaniach tego typu bezpieczeństwa i znać rolę organizacji międzynarodowych, które wpływają na tego typu bezpieczeństwo. Na poziomie szkoły średniej uczeń powinien dodatkowo m.in. sprawnie identyfikować wyzwania dla bezpieczeństwa indywidualnego i zbiorowego, znać zadania głównych organów władzy w państwie i służb mundurowych oraz wyjaśniać znaczenie systemu bezpieczeństwa państwa w stanach pokoju, kryzysu i wojny.

W ramach drugiego celu – „Przygotowanie do działań ratowniczych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń (wypadków masowych i katastrof)” na poziomie szkoły podstawowej uczeń powinien potrafić m.in. wskazać przykłady zagrożeń tego typu oraz sposoby ostrzegania przed nimi, a także wiedzieć, jaką rolę pełnią poszczególne służby w tym aspekcie i jakie są obowiązki ludności w związku z ewakuacją. Na poziomie szkoły średniej wiedza z tego zakresu powinna być bardziej dogłębna, a ponadto uczeń powinien posiadać pewne umiejętności praktyczne, jak np. umiejętność wyznaczania strefy bezpieczeństwa w sytuacji zagrożenia.

W ramach trzeciego celu – „Podstawy pierwszej pomocy” – nacisk położono na zdobycie przez uczniów umiejętności praktycznych, a nie wyłącznie wiedzy teoretycznej. Dotyczy to obu etapów kształcenia. Tak więc, na etapie szkoły średniej dochodzi tylko do pogłębienia i poszerzenia wiedzy na ten temat oraz zakresu umiejętności związanych z praktycznym stosowaniem pierwszej pomocy.

W ramach ostatniego celu edukacji dla bezpieczeństwa – „Edukacja zdrowotna. Zdrowie w wymiarze indywidualnym i zbiorowym. Zacho-

wania prozdrowotne”, na poziomie szkoły podstawowej przekazywana jest wiedza oraz nauczane są umiejętności praktyczne, pozwalające na tworzenie sytuacji prozdrowotnych oraz zrozumienie, jakie warunki są niekorzystne dla zdrowia człowieka. Na etapie szkoły średniej proces edukacji w tym zakresie dotyczy także wiedzy i umiejętności praktycznych, ale jest podzielony na następujące obszary: choroby cywilizacyjne, elementy zdrowia psychicznego, aktywność fizyczna, odżywianie, uzależnienia.

Biorąc pod uwagę wcześniej przedstawiony katalog zagrożeń globalnych, można przypuszczać, że edukacja dla bezpieczeństwa w takiej formie nie jest w stanie sprostać wymaganiom w tym zakresie. Mając na uwadze cele i treści oraz liczbę godzin w siatce programowej przeznaczonej na nauczanie tego przedmiotu, można stwierdzić, że uczniowie otrzymają jedynie wiedzę powierzchowną, a umiejętności praktyczne, chociaż być może przećwiczone przez każdą z edukowanych osób, nie będą w pełni wytrenowane. Część zagrożeń globalnych dotyczy obszaru militarnego, a więc łączy się z kwestiami takimi jak działania zbrojne, co siłą rzeczy prowadzi do ofiar. W tym obszarze szeroka wiedza z zakresu udzielania pierwszej pomocy, rozumienia komunikatów ostrzegawczych oraz m.in. ochrony przed bronią ABC jest jak najbardziej potrzebna. Ponadto wiedza o pierwszej pomocy i innych elementach ważna jest także w przypadku sytuacji kryzysowych (np. katastrofy naturalne), jak i w życiu codziennym. Można zatem uznać, że ten cel nauczania jest jednym z ważniejszych, bowiem pozwala wyposażać młodego człowieka w wiedzę i umiejętności, które mogą okazać się przydatne zarówno w sytuacji codziennej, jak i w czasie wojny lub sytuacji kryzysowych. Jednak ponownie należy podkreślić, że przeszkodę w przyswojeniu tego obszernego materiału stanowi niewielka liczba godzin przeznaczonych na ten przedmiot (jedna godzina lekcyjna w tygodniu).

Za prawidłowe należy uznać także prowadzenie edukacji w kierunku rozumienia obecnej geopolityki i roli, jaką pełnią organizacje międzynarodowe w zapewnianiu bezpieczeństwa kraju. Należy jednak zauważyć, że brak w treściach szerszego omówienia zagrożeń o charakterze ekonomicznym lub demograficznym. Ponadto przekazanie wiedzy aktualnej, dotyczącej światowej polityki nie jest zadaniem wystarczającym,

bowiem konieczne staje się rozbudzenie w uczniach zainteresowania tymi kwestiami, a przy tym wyposażenie ich w zdolność analizowania aktualnych wydarzeń nie tylko z jednego punktu widzenia, co po części stanowiłoby jedną z wartości tego typu kształcenia według A. Pieczywoka, a mianowicie „poszanowanie odmiennych opinii”. W obecnym świecie człowiek otaczany jest przez informacje, które powinien umieć segregować i odróżniać (m.in. opinie od faktów) oraz potrafić wskazać tzw. dezinformacje. Brak jest jednak w podstawie programowej edukacji w tym zakresie, a co więcej, brak jest ćwiczeń praktycznych. Teoretycznie zatem uczniowie zdobywają wiedzę o obecnej sytuacji geopolitycznej i kwestiach wpływających na bezpieczeństwo kraju, ale w praktyce wiedza ta może ulec szybkiemu przedawnieniu, a oni sami mogą stać się podatni na medialne manipulacje i inne zbliżone działania. W ramach edukacji dla bezpieczeństwa nie omawia się wielu istotnych w tym aspekcie kwestii, które w niedalekiej przyszłości mogą jeszcze zyskać na znaczeniu. W niewielkim stopniu poruszana jest też kwestia cyberbezpieczeństwa, a największy nacisk położono na zagadnienia cyberprzemocy. Jest to oczywiście niezwykle istotne, biorąc pod uwagę, że wspomniany problem występuje nie tylko w polskich szkołach, ale dotyczy całego społeczeństwa.

W ramach czwartego celu edukacyjnego – „Edukacja zdrowotna. Zdrowie w wymiarze indywidualnym i zbiorowym. Zachowania prozdrowotne” – przekazywane treści i umiejętności dotyczą nie tylko kwestii indywidualnych, ale przekładają się na bezpieczeństwo całego społeczeństwa. Jest to ważny element edukacji dla bezpieczeństwa, bowiem o ile w przypadku jednostkowym może on mieć mniejsze znaczenie, o tyle przez przełożenie na całość populacji, pozwala na zwiększenie (o ile wiedza i umiejętności będą stosowane w praktyce) poziomu bezpieczeństwa zdrowotnego i środowiskowego. Ponadto, zgodnie z opinią teoretyków, informacje uzyskiwane w tym zakresie przez uczniów w procesie edukacji mogą być przekazywane dalej, np. rodzicom, i tym samym wpływać także w pewnym stopniu na ich edukowanie w tak ważnych kwestiach, jak zdrowie i ochrona środowiska.

Niewystarczające wydają się natomiast treści programowe dotyczące budowy społeczeństwa obywatelskiego, stanowiącego jeden z fundamentów bezpieczeństwa krajów demokratycznych. Częściowo treści

takie mogą być przekazywane na innych przedmiotach, jednak wydaje się, że powinny być one obecne także w podstawie programowej edukacji dla bezpieczeństwa. Przede wszystkim w tym zakresie konieczne jest wprowadzenie elementów wskazujących, że każdy człowiek jest w pewnym stopniu współodpowiedzialny za swoje otoczenie, a tym samym na równi z wieloma innymi osobami odpowiada także za kwestie bezpieczeństwa.

Zakończenie

Obecny katalog zagrożeń globalnych jest szeroki i zróżnicowany, przez co konieczne staje się rozwijanie wielu różnych umiejętności oraz przekazywanie wiedzy dotyczącej szeregu różnych spraw, aby możliwe było skuteczne reagowanie na sytuacje warunkowane tymi zagrożeniami. Jedną z możliwości powszechnego dotarcia z taką wiedzą i umiejętnościami do społeczeństwa jest edukacja dla bezpieczeństwa – przedmiot nauczany w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych. Na obu etapach edukacji realizowane są podobne cele kształcenia, a zmianie ulega jedynie zakres i dogłębność przekazywanych treści. Ponadto w zakresie wybranych celów (przede wszystkim pierwsza pomoc) na obu etapach większy nacisk kładziony jest na praktyczne zastosowanie zdobytych umiejętności.

Wydaje się jednak, że z racji ograniczenia w planach nauczania czasu poświęcanego na te zajęcia do tylko jednej godziny na każdym etapie nauczania, jego skuteczność ulega znacznej redukcji. Przekazywanie wiedzy teoretycznej w połączeniu z umiejętnościami praktycznymi, aby było skuteczne, musi opierać się na regularnych ćwiczeniach, pozwalających na wytworzenie pewnych nawyków i reakcji, które następnie będą mogły być zastosowane w praktyce. Jest to jedna z głównych wad edukacji dla bezpieczeństwa w obecnej formie. Do innych należy zaliczyć brak w podstawie programowej ważnych z punktu bezpieczeństwa oraz społeczeństwa informacyjnego kwestii, takich jak cyberbezpieczeństwo, zrozumienie informacji i wskazanie dezinformacji, a także kwestii związanych z zagrożeniami o charakterze ekonomicznym i demograficznym. Należy jednak zauważyć, że niewątpliwą zaletą obecnego programu nauczania tego przedmiotu jest umieszczenie w nim zagadnień

dotyczących bezpieczeństwa zdrowotnego oraz środowiskowego, a także dotyczących znaczenia tych elementów w bezpieczeństwie narodowym, a nie tylko dla pojedynczych jednostek.

Zawarte w niniejszej pracy rozważania teoretyczne nie wyczerpują zagadnienia, a pozwalają jedynie na wskazanie elementów wymagających szerszego zbadania. Ważną kwestią, która wymaga zgłębienia i odniesienia jej do skutków edukacji dla bezpieczeństwa w kontekście zagrożeń globalnych, jest np. indywidualny wkład nauczyciela lub stosowanie na zajęciach metod nauczania, które umożliwiają przekazywanie treści programowych w bardziej uniwersalnej formie, a tym samym wyposażenie przyszłych dorosłych w umiejętności możliwe do zastosowania nie tylko w kontekście konkretnych sytuacji, ale ogólnych zagrożeń różnego typu.

Bibliografia

- Berliński T. (2005), *Etyczne aspekty edukacji obronnej*, „Praksologia”, nr 145.
- *Global Risks Report 2017 – największe zagrożenia globalne*, <http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/68698,global-risks-report-2017-najwieksze-zagrozenia-globalne>, dostęp: 20.05.2018.
- Grabowska-Lepczak I., Szykuła-Piec B. (2014), *Edukacja społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Zeszyty Naukowe SGSP”, nr 51 (3).
- Kaczmarek A., Tomaszewicz S. (2012), *Edukacja dla bezpieczeństwa. Program nauczania dla szkół ponadpodstawowych*, Poznań.
- Kleer J. (2012), *Zagrożenia globalne: próba identyfikacji*, „Przyszłość. Świat-Europa-Polska”, nr 2.
- Miłaszewicz D., Siedlikowski R. (2016), *Zmiany demograficzne i procesy migracyjne oraz ich oddziaływanie na rynku pracy*, *Studia Ekonomiczne*, nr 276.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej, Podstawa programowa kształcenia ogólnego z komentarzem. Szkoła podstawowa. Edukacja dla bezpieczeństwa.
- Pakulski J. (2016), *Ruchy populistyczne i degeneracja elit przywódczych – analiza weberowska*, „Zoon Politikon”, nr 7.

- Pieczywok A. (2012), *Edukacja dla bezpieczeństwa wobec zagrożeń i wyzwań współczesności*, Warszawa.
- Pieczywok A. (2015), *Bezpieczeństwo jako wartość edukacyjna i badawcza*, w: *Rodzinna Europa. Europejska myśl politycznoprawna u progu XXI wieku*, Fiktus P., Malewski H., Marszał M. (red.), Wrocław.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół.
- Sikora-Wojtarowicz K. (2017), *Edukacja dla bezpieczeństwa w polskiej szkole*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, vol. 11, nr 1.
- Siuda T. (red.) (2008), *Kształcenie i wychowanie młodzieży na rzecz bezpieczeństwa. Poradnik dla dyrektorów szkół i nauczycieli*, Warszawa.
- Stępień R. (red.) (1999), *Współczesne zagadnienia edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa.
- Stryjski K.J. (2016), *Dylematy współczesnego ładu międzynarodowego*, „Interdyscyplinarne Studia Społeczne”, nr 1 (1).

Grzegorz Wilk-Jakubowski | gwilk-jakubowski@spoleczna.pl
Społeczna Akademia Nauk, Wydział Handlu i Bezpieczeństwa w Kielcach

Prawne aspekty funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego Sojuszu Północnoatlantyckiego i jego implementacja w prawno-organizacyjnym porządku III RP

Legal Aspects of the Functioning of the Crisis Management System of the North Atlantic Treaty Organization and its Implementation in the Legal and Organizational Order of the Third Republic of Poland

Abstract: The aim of this paper is to present legal aspects of the functioning of the crisis management system of the North Atlantic Treaty Organization and its implementation in the legal and organizational order of the Third Republic of Poland. The analysis will cover the legal bases of the NATO crisis management system, its organization and the normative aspect of the activities of Polish internal security institutions in the framework of the crisis management system of the North Atlantic Treaty Organization.

Keywords: Security, Crisis Management System, NATO, Third Polish Republic.

Wstęp

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie normatywnego wymiaru systemu zarządzania kryzysowego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i jego implementacji w prawno-organizacyjnym porządku III RP.

Praca składa się z trzech części. W pierwszej z nich analizie poddane zostaną podstawy normatywne systemu zarządzania kryzysowego Sojuszu. Badaniem objęte będą zarówno koncepcje strategiczne NATO – najważniejsze dokumenty, na których oparte jest funkcjonowanie Sojuszu, jak i dokumenty z obrad Rady Północnoatlantyckiej (przede wszystkim deklaracje i komunikaty końcowe), Północnoatlantyckiej Rady Współpracy (głównie plany prac na rzecz dialogu, partnerstwa i współpracy) oraz Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego (w szczególności plany działania oraz podsumowania Przewodniczącego tej Rady). W drugiej części pracy przedstawiony zostanie problem badawczy organizacji systemu zarządzania kryzysowego NATO. Analizą objęte będą komponenty tego systemu oraz procedury wprowadzenia poszczególnych środków reagowania kryzysowego (z uwzględnieniem sześciu faz wyszczególnionych w Instrukcji systemu reagowania kryzysowego NATO). W ostatniej części pracy ukazany zostanie aspekt normatywny działalności polskich instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego w ramach systemu zarządzania kryzysowego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Podkreślić należy, że celem niniejszej pracy będzie także weryfikacja hipotezy zakładającej, że podstawy normatywne systemu zarządzania kryzysowego w III RP zostały zdefiniowane rozwiązaniami organizacyjno-prawnymi wypracowanymi na forum NATO. Zarówno cele pracy, jak i jej struktura zdeterminowały wybór metody badawczej (w niniejszej pracy zastosowana zostanie metoda instytucjonalno-prawna).

Problematyka analizy systemu zarządzania kryzysowego w III RP była wielokrotnie podejmowana w polskiej literaturze przedmiotu [Skomra 2010, Ziarko, Walas-Trębacz 2010]. Zdecydowanie mniej uwagi poświęcono systemowi zarządzania kryzysowego w NATO [Marszałek 2013]. Podkreślić należy, że żaden z badaczy nie podjął się przeprowadzenia analizy wpływu rozwiązań prawnych wypracowanych na forum NATO na kształt organizacyjno-prawny polskiego systemu zarządzania kryzysowego. Celem niniejszej pracy jest zatem wypełnienie tej luki w literaturze przedmiotu.

Podstawy normatywne systemu zarządzania kryzysowego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego

Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) powstała na mocy podpisanego w Waszyngtonie 4 kwietnia 1949 roku Traktatu Północnoatlantyckiego – aktu prawnego, w którym zawarte zostały regulacje dotyczące kolektywnej obrony na wypadek agresji Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich lub jego państw satelickich [North Atlantic Treaty Organisation 1949]. Formowanie zdolności Sojuszu do zarządzania kryzysowego nastąpiło jednak stosunkowo późno – dopiero po zakończeniu tzw. „zimnej wojny”. W Nowej Koncepcji Strategicznej – przyjętej w dniach 7–8 listopada 1991 roku, podczas spotkania szefów państw i rządów w Rzymie – zaakcentowano pozytywne zmiany w środowisku bezpieczeństwa, na które miały wpływ m.in. przekształcenia polityczne w Europie Środkowej i Wschodniej, rozwój integracji europejskiej oraz postęp w dziedzinie kontroli zbrojeń. Koncepcje strategiczne Sojuszu stanowią drugie w hierarchii ważności dokumenty po Traktacie Północnoatlantyckim z 4 kwietnia 1949 r. określające politykę Sojuszu [North Atlantic Treaty Organisation 1991b]. W środowisku bezpieczeństwa pojawiły się jednak nowe, trudniejsze do przewidzenia, wielowymiarowe zagrożenia, na które Sojusz był zobowiązany znaleźć odpowiedź. Z tego względu w Strategii wprowadzono nowe – szersze – podejście do bezpieczeństwa. Obok utrzymywania potencjału wojskowego – niezbędnego do zapobiegnięcia wybuchowi wojny oraz zapewnienia skutecznej obrony państw członkowskich w przypadku jej wystąpienia, wśród podstawowych zadań Sojuszu po raz pierwszy wymieniono zdolność do zarządzania kryzysami, mającymi wpływ na bezpieczeństwo członków Sojuszu (w kontekście operacji pokojowych) oraz – zastępującą dotychczasową konfrontację – współpracę na rzecz bezpieczeństwa (z uwzględnieniem sfery kontroli zbrojeń i rozbrojenia) [North Atlantic Treaty Organisation 1991b, cz. II, pkt 19]. W dokumencie tym zadeklarowano, że członkowie Sojuszu będą dążyć do rozwijania szerszych, efektywnych wzorców dwustronnej i wielostronnej współpracy we wszystkich istotnych dziedzinach bezpieczeństwa – m.in. w celu zapobiegania kryzysom, zaś w przypadku ich wystąpienia, zapewnienia skutecznego zarządzania nimi [North Atlantic Treaty Organisation 1991b, cz. III, pkt 29, 31–33]. Procesowi zmniejszania konwencjonalnych

sił wojskowych NATO miał towarzyszyć wzrost stopnia ich mobilności i elastyczności w zakresie reagowania na różnorodne kryzysy [North Atlantic Treaty Organisation 1991b, cz. III, pkt 46]. Opublikowanie Deklaracji Rzymskiej w 1991 roku umożliwiło zinstytucjonalizowanie stosunków z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, poprzez powołanie w grudniu 1991 roku Północnoatlantyckiej Rady Współpracy [North Atlantic Treaty Organisation 1991a]. Już w pierwszym Planie Pracy na rzecz Dialogu, Partnerstwa i Współpracy z marca 1992 roku ambasadorowie krajów reprezentowanych w tej Radzie uwzględnili tematykę zasad i kluczowych aspektów strategii w zakresie zarządzania kryzysowego [North Atlantic Cooperation Council 1992b]. Miały one zostać wypracowane: (1) w drodze konsultacji Komitetu Wojskowego, na sesji z udziałem przedstawicieli szefów sztabów generalnych państw członkowskich i spotkań na innych forach, (2) poprzez kontakty wojskowe, z uwzględnieniem wizyt wysokiego szczebla, (3) uczestnictwo partnerów NATO w specjalnych kursach w Kolegium Obrony NATO oraz w Szkole NATO w Oberammergau. W kolejnych planach przewidziano organizację koncepcyjnych dyskusji (m.in. na temat roli sił zbrojnych w przypadku likwidowania skutków katastrof naturalnych i technologicznych, planowania cywilnego w sytuacjach kryzysowych), warsztatów, szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz seminariów na temat przekształcenia roli obrony cywilnej (ze zdolności do podejmowania działań w okresie wojny – do przygotowania do reagowania na katastrofy pojawiające się w czasach pokoju), ochrony ludności w przypadku awarii przemysłowych i katastrof naturalnych oraz gotowości cywilnej do reagowania na nagłe sytuacje kryzysowe. Ponadto, w ramach programu Partnerstwo dla Pokoju, zaplanowano działania w zakresie: (1) wymiany informacji i wiedzy, w celu wspierania rozwoju gotowości cywilnej na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych i katastrof – z uwzględnieniem ustawodawstwa i cywilnych aspektów zarządzania kryzysowego, zapobiegania występowaniu katastrof i zarządzania nimi oraz pomocy humanitarnej, a także (2) organizacji spotkań, seminariów, kursów oraz wymiany informacji i doświadczeń pod zwierzchnictwem Wysokiego Komitetu do spraw Planowania Cywilnego w Sytuacji Zagrożenia [North Atlantic Cooperation Council 1992a, North Atlantic Cooperation Council 1993, North Atlantic Cooperation Council 1994]. Wolę rozwijania zdolności do przeprowadzania operacji, mających na

celu zapobieganie konfliktom i zarządzanie kryzysami, potwierdzano wielokrotnie w dokumentach ze spotkań Rady Północnoatlantyckiej. Egzemplifikację może stanowić Komunikat końcowy ze spotkania Rady Północnoatlantyckiej na szczelbu ministrów obrony z 13 czerwca 1996 roku, w którym wyrażono pozytywną opinię na temat utworzenia Grupy Koordynowania Polityki, która wspiera Radę w sprawach politycznych i wojskowych – związanych z prowadzeniem operacji zarządzania kryzysowego [North Atlantic Treaty Organisation 1996b], oraz Komunikat końcowy ze spotkania Rady Północnoatlantyckiej na szczelbu ministrów z 10 grudnia 1996 roku, w którym wyrażono zadowolenie z roli, jaką odgrywa program Partnerstwo dla Pokoju w budowaniu współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa [North Atlantic Treaty Organisation 1996a].

Podkreślić należy, że 30 maja 1997 roku – w oparciu o postanowienia dokumentu podstawowego – Północnoatlantycka Rada Współpracy została przekształcona w Radę Partnerstwa Euroatlantyckiego. Miała ona pełnić funkcję forum konsultacyjnego w dziedzinie polityki bezpieczeństwa (w tym także zarządzania kryzysowego i zapobiegania wystąpieniu sytuacji kryzysowych) oraz wzmocnionej współpracy w ramach programu Partnerstwo dla Pokoju [Euro-Atlantic Partnership Council 1997]. Problem rozwijania zdolności do przeprowadzania operacji mających na celu zapobieganie konfliktom i zarządzanie kryzysowe był wielokrotnie poruszany w dokumentach ze spotkań szefów państw i rządów państw członkowskich oraz krajów partnerskich, odbywających się pod egidą Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego. Przykład może stanowić Podsumowanie Przewodniczącego z posiedzenia Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego na szczelbu ministrów obrony, w którym optowano za realizacją współpracy politycznej i wojskowej podczas ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego [Euro-Atlantic Partnership Council 2000a]. Aktywność w sferze zarządzania kryzysowego była również uwzględniana w planach działań Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego (przykład mogą stanowić Plany działania Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego na lata 1998–2004, w których zaplanowano realizację szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego, a także udoskonalenie operacji reagowania kryzysowego) [Euro-Atlantic Partnership Council 1998a, Euro-Atlantic Partnership Council 1998b]. Ważnym osiągnięciem Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego było stworzenie w Kwaterze

Głównej NATO Euroatlantyckiego Ośrodka Koordynacji Reagowania w przypadku Katastrof. Podkreślić należy, że działalność tego ośrodka była uwzględniona w planach działania Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego [Euro-Atlantic Partnership Council 1999, Euro-Atlantic Partnership Council 2000b, Euro-Atlantic Partnership Council 2001].

Jednym z fundamentalnych dokumentów, potwierdzających wzrost znaczenia zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w ramach działalności NATO, była Koncepcja strategiczna Sojuszu, przyjęta podczas szczytu w Waszyngtonie w 1999 roku [North Atlantic Treaty Organisation 1999b]. W dokumencie tym – mającym na celu zaadoptowanie Sojuszu Północnoatlantyckiego do nowych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa – zarządzanie kryzysowe zostało uznane za jedno z głównych zadań. W części pierwszej Koncepcji strategicznej stwierdzono, że Sojusz jest gotowy – postrzegając każde okoliczności indywidualnie i działając na zasadzie konsensusu oraz w zgodzie z artykułem 7 Traktatu Północnoatlantyckiego – do wnoszenia wkładu w zapobieganie konfliktom oraz do aktywnego angażowania się w zarządzanie kryzysowe, w tym także poprzez udział w operacjach kryzysowych [North Atlantic Treaty Organisation 1999b, cz. I, pkt 10]. Zachowanie zdolności do skutecznego zarządzania kryzysowego zostało uznane za konieczne do utrzymywania pokoju oraz wzmacniania bezpieczeństwa i stabilności w obszarze euroatlantyckim [North Atlantic Treaty Organisation 1999b, cz. III, pkt 26]. Dla osiągnięcia m.in. tego celu Sojusz miał dążyć do współpracy z innymi organizacjami, aby przeciwdziałać konfliktom lub – jeśli kryzys już wystąpił – skutecznie na niego reagować, zgodnie z prawem międzynarodowym, włączając w to możliwość prowadzenia operacji reagowania kryzysowego spoza artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego [North Atlantic Treaty Organisation 1999b, cz. III, pkt 31, 48]. W myśl artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego, w przypadku zbrojnej napaści na państwo członkowskie NATO, pozostałe kraje paktu są zobowiązane do udzielenia mu pomocy [North Atlantic Treaty Organisation 1949, art. 5]. Oznaczało to de facto możliwość podjęcia działań zapobiegających wystąpieniu militarnych i niemilitarnych konfliktów, godzących w bezpieczeństwo państw członkowskich NATO w każdej części świata, w tym także na terytorium państw (lub regionów), nienależących do tej organizacji. Do operacji reagowania kryzysowego w sytuacjach wykra-

czających poza kolektywną obronę zaliczyć należy operacje wspierania pokoju, obejmujące zarówno zapobieganie konfliktom, jak i tworzenie, utrzymanie, wymuszanie i budowanie pokoju, czy też akcje humanitarne [Kwiecińska 2015, ss. 94–95].

Podczas szczytu w Waszyngtonie przyjęty został także inny dokument o strategicznym znaczeniu – Polityczno-wojskowe ramy operacji Partnerstwa dla Pokoju kierowanych przez NATO – zwiększający rolę partnerów w wytyczaniu politycznych kierunków, nadzorowaniu i planowaniu operacji zarządzania kryzysowego oraz dowodzeniu nimi. W dokumencie tym wprowadzono klasyfikację partnerów, w oparciu o stopień zaangażowania. Tym z nich, którzy będą wnosili wkład w operacje reagowania kryzysowego NATO, zagwarantowano możliwość udziału w tworzeniu planów operacyjnych oraz w okresowych przeglądach misji, w odniesieniu do tych operacji [Political Military Steering Committee on Partnership for Peace 1999, pkt 7].

Podkreślić należy, że do problematyki zarządzania kryzysowego, po zakończeniu szczytu w Waszyngtonie, wielokrotnie odnoszono się zarówno w dokumentach z obrad Rady Północnoatlantyckiej, jak i Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego. Podkreślano w nich konieczność: (1) wdrażania koncepcji Zespołu Zadaniowego Połączonych Rodzajów Wojsk, która będzie stanowić nowe narzędzie zarządzania kryzysowego w kolejnym stuleciu (m.in. w Komunikacie końcowym z obrad Rady Północnoatlantyckiej na szczeblu ministrów obrony w Brukseli z 2 grudnia 1999 roku) [North Atlantic Treaty Organisation 1999a, pkt 21], (2) kontynuowania dalszego rozwoju współpracy międzynarodowej z Unią Zachodnioeuropejską – umożliwiającej organizację wspólnych ćwiczeń zarządzania kryzysowego oraz wykorzystanie zasobów i zdolności NATO w operacjach wojskowych z zakresu zarządzania kryzysowego, podejmowanych przez Unię Zachodnioeuropejską (a w późniejszym czasie – po stworzeniu unijnego systemu zarządzania kryzysowego – z Unią Europejską). Po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 roku wzmocnienie współpracy z Unią Europejską obejmować miało również uzgodnienia dotyczące wsparcia przez NATO unijnych operacji z zakresu zarządzania kryzysowego [North Atlantic Treaty Organisation 2001a, pkt 13], a także z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacją Narodów Zjednoczonych, w celu skutecznego

zapobiegania konfliktom, utrzymania pokoju, zarządzania kryzysowego i odbudowy po zakończeniu konfliktu (m.in. we Wszechstronnych Wytycznych Politycznych zatwierdzonych przez szefów państw i rządów NATO 29 listopada 2006 roku). Dokument ten wyznacza ogólne ramy oraz kierunek polityczny transformacji NATO, określając priorytety we wszystkich kwestiach związanych ze zdolnościami operacyjnymi Sojuszu. We Wszechstronnych Wytycznych Politycznych określono wymóg, by siły NATO były zdolne do realizacji pełnego wachlarza misji – w tym także operacji z zakresu reagowania kryzysowego – od wysokiej do niskiej intensywności. W dokumencie tym podkreślono potrzebę poprawy współpracy z państwami pozostającymi poza NATO oraz innymi organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi, a także konieczność spełnienia bardziej szczegółowych wymagań w dziedzinie potencjału, w tym wypracowania zdolności do planowania, podejmowania i utrzymywania operacji prowadzonych daleko od własnego terytorium, z niewielkim wsparciem (lub bez wsparcia) ze strony państwa gospodarza [North Atlantic Treaty Organisation 2006, pkt 6, 7e], (3) zwalczania terroryzmu – m.in. poprzez planowanie cywilne uwzględniające aktywne uczestnictwo krajów Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego w procedurach zarządzania kryzysowego (m.in. w Planie działania Partnerstwa przeciwko terroryzmowi z 2002 roku) [North Atlantic Treaty Organisation 2002], (4) uspołnienia stosowania instrumentów zarządzania kryzysowego NATO i działań łączących środki militarne z cywilnymi (m.in. w Deklaracji ze szczytu w Bukareszcie z 2008 roku) [North Atlantic Treaty Organisation 2008, pkt 11, 14]. Wszechstronne podejście do zarządzania kryzysowego w tym dokumencie przejawiało się w uwzględnieniu takich obszarów, jak: planowanie i prowadzenie operacji, działalność szkoleniowa i edukacyjna oraz wzmocnienie współpracy z podmiotami zewnętrznymi, (5) umacnianie współpracy z partnerami przy pomocy Euroatlantyckiego Ośrodka Koordynacji Reagowania w przypadku Katastrof, który odgrywa istotną rolę w przyczynianiu się do złagodzenia kryzysów humanitarnych i udzielaniu pomocy władzom państw sojuszników po wystąpieniu katastrof naturalnych (m.in. Komunikacie końcowym z obrad Rady Północnoatlantyckiej na szczepku ministrów obrony w Brukseli z 5 grudnia 2000 roku) [North Atlantic Treaty Organisation 2000, pkt 51].

Kluczowe znaczenie procesowi zarządzania kryzysowego przypisano w koncepcji strategicznej obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego zatytułowanej Aktywne zaangażowanie, nowoczesna obrona – przyjętej 19 listopada 2010 roku przez głowy państw i rządów na szczycie NATO w Lizbonie. W dokumencie tym po raz kolejny potwierdzono, że zarządzanie kryzysowe stanowi jedno z trzech głównych zadań Sojuszu (obok obrony zbiorowej oraz bezpieczeństwa kooperatywnego). W ramach tego zadania NATO miało „aktywnie stosować odpowiednią kombinację politycznych i wojskowych narzędzi w celu udzielania pomocy w opanowywaniu rozwijających się kryzysów, które mogą oddziaływać na bezpieczeństwo Sojuszu, zanim nastąpi ich eskalacja w konflikty wygaszać trwające konflikty, które wpływają na bezpieczeństwo Sojuszu; wspierać umacnianie stabilności w sytuacjach pokonfliktowych, tam gdzie przyczynia się to do bezpieczeństwa euroatlantyckiego” [North Atlantic Treaty Organisation 2010, pkt 4]. Podkreślić należy, że w analizowanej koncepcji strategicznej przyjęto, iż najlepszym sposobem opanowywania konfliktów jest zapobieganie ich pojawieniu się. W tym celu NATO będzie ciągle monitorować i analizować środowisko międzynarodowe, aby przewidywać kryzysy i podejmować aktywne kroki na rzecz zapobiegania ich przerodzeniu się w większe konflikty [North Atlantic Treaty Organisation 2010, pkt 22]. W koncepcji wszechstronne podejście polityczne, cywilne i wojskowe zostało uznane za konieczne do efektywnego zarządzania kryzysowego. W dokumencie tym zapowiedziano aktywne zaangażowanie Sojuszu – wraz z innymi podmiotami międzynarodowymi – zarówno przed, w czasie, jak i po kryzysach, aby upowszechnić wspólną analizę, planowanie i prowadzenie działań w terenie w celu zapewnienia maksymalnej spójności i efektywności ogółu wysiłków podjętych na poziomie międzynarodowym [North Atlantic Treaty Organisation 2010, pkt 21]. Zgodnie z wytycznymi sformułowanymi w analizowanej koncepcji państwa członkowskie Sojuszu – w celu zapewnienia efektywności w całym spektrum zarządzania kryzysowego – zostały zobowiązane m.in. do: (1) zintensyfikowania wymiany danych wywiadowczych w ramach NATO w celu skuteczniejszego przewidywania kryzysów i zapobiegania ich występowaniu, (2) współpracy w zakresie rozwijania zdolności cywilnego zarządzania kryzysowego w celu efektywniejszego

współdziałania z cywilnymi partnerami przy wykorzystaniu doświadczeń z operacji prowadzonych pod auspicjami NATO, (3) współpracy na rzecz rozwijania zdolności do szkolenia i budowy lokalnych sił w strefach kryzysowych w celu jak najszybszego zapewnienia miejscowym władzom zdolności do utrzymywania bezpieczeństwa bez międzynarodowej pomocy, (4) działań na rzecz poszerzania i intensyfikacji politycznych konsultacji wśród sojuszników i partnerów – regularnie, a także we wszystkich etapach kryzysu – przed, w czasie jego występowania, jak i po nim [North Atlantic Treaty Organisation 2010, pkt 25].

Problematyka zarządzania kryzysowego od momentu przyjęcia nowej Koncepcji strategicznej obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego była wielokrotnie podejmowana na forum NATO. W wydanych dokumentach zwracano uwagę na konieczność: (1) zwiększenia wkładu Sojuszu we wszechstronne podejście do zarządzania kryzysowego w ramach starań społeczności międzynarodowej oraz wzmocnienia zdolności NATO w zakresie zapewniania efektów stabilizacji i odbudowy (m.in. w Wytocznych politycznych dotyczących sposobów poprawy zaangażowania NATO w stabilizacji i rekonstrukcji z 2011 roku [North Atlantic Treaty Organisation 2011b]), (2) współpracy NATO z innymi podmiotami – zarówno wewnątrz obszaru euroatlantyckiego, jak i poza jego granicami – przyczyniającej się do wszechstronnego podejścia łączącego polityczne, cywilne i wojskowe instrumenty zarządzania kryzysowego (m.in. w Deklaracji ze szczytu w Warszawie [North Atlantic Treaty Organisation 2016b, pkt 119]), (3) pogłębiania współpracy Sojuszu z Unią Europejską i innymi państwami w zakresie zarządzania kryzysowego (m.in. w Oświadczeniu w sprawie realizacji wspólnej deklaracji przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej i sekretarza generalnego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Wspólnej deklaracji politycznej podpisanej między Japonią a NATO z 2013 roku, czy Indywidualnym Programie Partnerstwa i Współpracy między Nową Zelandią a NATO z 2012 roku [North Atlantic Treaty Organisation 2016b, North Atlantic Treaty Organisation 2013, pkt 2, North Atlantic Treaty Organisation 2012a, pkt 3.1]), (4) aktywnej działalności sił morskich w zakresie zarządzania kryzysowego – obejmującej m.in. logistyczne wsparcie komponentu wojsk lądowych w przeprowadzanych przez Sojusz operacjach

reagowania kryzysowego (m.in. Strategia morska Sojuszu) [North Atlantic Treaty Organisation (2011a, pkt 11)], (5) intensyfikacji współpracy mającej na celu zapobieganie i zwalczanie terroryzmu – w tym także minimalizowanie skutków ataków terrorystycznych (m.in. w Wytocznych Politycznych NATO w zakresie walki z terroryzmem z 2012 roku) [North Atlantic Treaty Organisation 2012b].

Analiza normatywnych podstaw systemu zarządzania kryzysowego NATO umożliwia wysunięcie wniosku, że zarządzanie kryzysowe stanowi systematycznie doskonalony proces, który znajduje się w głównym kręgu zainteresowań organów Sojuszu.

Organizacja systemu zarządzania kryzysowego NATO

System zarządzania kryzysowego NATO jest ciągle analizowany i udoskonalany w myśl założenia, że najlepszym sposobem opanowania sytuacji kryzysowych jest prewencja, czyli zapobieganie ich występowaniu. Początkowo był on tworzony jako narzędzie do realizacji celów określonych w Koncepcji Strategicznej Sojuszu z 1999 roku. Decyzja o rozpoczęciu prac ukierunkowanych na stworzenie systemu reagowania kryzysowego NATO zapadła na forum Rady Północnoatlantyckiej w 2001 roku [North Atlantic Treaty Organisation 2001b]. Podczas tych prac przyjęto kilka istotnych założeń – m.in.: (1) system ten miał funkcjonować zarówno w odniesieniu do operacji podejmowanych na podstawie art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego (w ramach kolektywnej obrony), jak i spoza artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego (operacji reagowania kryzysowego prowadzonych poza terytorium NATO); (2) głównym zadaniem tego systemu miało być zapobieganie występowaniu konfliktów, a także hamowanie ich rozwoju przy wykorzystaniu działań o charakterze politycznym, (3) system ten miał przyczyniać się do intensyfikacji współpracy cywilno-wojskowej, (4) w ramach systemu miały zostać zaangażowane (w ograniczonym zakresie) państwa partnerskie NATO.

System reagowania kryzysowego NATO, który utworzono w oparciu o wyżej wymienione założenia – składa się z pięciu komponentów: (1) opcji zapobiegania, (2) środków reagowania kryzysowego, (3) przeciwdziałania zaskoczeniu, (4) przeciwdziałania agresji, (5) stopni

alarmowych. Komponenty te zostały opisane w Instrukcji systemu reagowania kryzysowego NATO [North Atlantic Treaty Organisation 2009].

W skład pierwszego z wymienionych komponentów – określonego mianem opcji zapobiegania – wchodzi całokształt działań, które w początkowej fazie kryzysu mogą podjąć zarówno państwa członkowskie, jak i cały Sojusz. Celem tych działań – o charakterze zapobiegawczym i ostrzegawczym – jest powstrzymanie rozwoju kryzysu i niedopuszczenie do jego rozprzestrzenienia się. W skład opcji zapobiegania wchodzi przedsięwzięcia z różnych dziedzin – w szczególności o charakterze dyplomatycznym (m.in. wysunięcie propozycji udzielenia pomocy w celu pokojowego rozwiązania kryzysu, potępienie działań państw przyczyniających się do rozwoju kryzysu, odwołanie ambasadorów z państw stwarzających ryzyko), ekonomicznym (np. odwołanie spotkań handlowych, anulowanie dwustronnych umów o współpracy gospodarczej, naukowej i technicznej, zorganizowanie dyskusji na forum międzynarodowym na temat ewentualności nałożenia sankcji ekonomicznych na państwo przyczyniające się do rozwoju kryzysu) i wojskowym (m.in. ograniczenie lub zawieszenie współpracy militarnej z państwami stwarzającymi ryzyko, odwołanie spotkań o charakterze wojskowym, przeprowadzenie nieplanowanych ćwiczeń militarnych w pobliżu granicy państw przyczyniających się do eskalacji kryzysu, podwyższenie poziomu gotowości sił zbrojnych poprzez intensyfikację szkoleń i ćwiczeń wojskowych).

W skład drugiego z wymienionych komponentów – środków reagowania kryzysowego – wchodzi ok. 250 opracowanych zestawów działań, które w przypadku wystąpienia kryzysu (po wcześniejszym zaakceptowaniu przez Radę Północnoatlantycką) mogą zostać uruchomione przez państwa członkowskie i/lub dowództwa. Zadania te mogą mieć na celu zarówno podwyższenie poziomu gotowości, jak też reagowanie na już występujące sytuacje kryzysowe. Działania te pogrupowano w 19 obszarach tematycznych (m.in.: wywiad; kontrwywiad i bezpieczeństwo; ochrona wojsk; operacje lądowe; operacje powietrzne; operacje morskie; operacje psychologiczne; walka radioelektroniczna; obrona przed bronią masowego rażenia; systemy łączności i informatyki; infrastruktura krytyczna; ochrona ludności cywilnej). W skład środków reagowania

kryzysowego wchodzą zarówno zadania dla państw członkowskich, jak i dowództw oraz innych agencji Sojuszu Północnoatlantyckiego.

W ramach trzeciego komponentu – przeciwdziałania zaskoczeniu – wyodrębnić można działania obronne o charakterze cywilnym i militarnym podejmowane w chwili otrzymania informacji o możliwości wystąpienia ataku lub w przypadku jego zaistnienia. Ich celem jest zapewnienie przetrwania siłom zbrojnym, stworzenie warunków do ich efektywnego działania, a także podwyższenie poziomu ochrony instytucji cywilnych i militarnych, ludności cywilnej oraz infrastruktury (w szczególności infrastruktury krytycznej).

W skład czwartego komponentu – przeciwdziałania agresji – wchodzi działania podejmowane przeciwko wrogim państwom i ich siłom zbrojnym w przypadku wystąpienia zbrojnej napaści na terytorium państwa członkowskiego Sojuszu Północnoatlantyckiego lub jego siły zbrojne. Bazują one przede wszystkim na wprowadzeniu planów obronnych.

Ostatnim z wymienionych komponentów są stopnie alarmowe. Ich celem jest ujednolicenie działań podejmowanych w ramach NATO w przypadku wystąpienia zagrożenia terrorystycznego lub sabotażu. Przedsięwzięcia podejmowane w ramach stopni alarmowych Sojuszu mają charakter ochronny – ich zadaniem jest podwyższenie poziomu ochrony fizycznej obiektów oraz zmniejszenie ryzyka ich narażenia na zamach terrorystyczny lub działalność sabotażową. Działania te polegają na skoordynowanym działaniu zarówno instytucji i organów krajowych, jak i państw członkowskich Sojuszu. W zależności od skali zagrożenia wyszczególniono cztery stopnie alarmowe: ALPHA, BRAVO, CHARLIE oraz DELTA.

Podkreślić należy, że o ile działania uruchamiane w ramach pierwszego z wymienionych komponentów (opcji zapobiegania) mają wymiar polityczny, o tyle aktywności podejmowane w ramach pozostałych komponentów (środków reagowania kryzysowego, czy przeciwdziałania zaskoczeniu i agresji) są realizowane na podstawie ściśle określonych procedur.

Pierwszym etapem jest wystąpienie przez państwa członkowskie, Radę Północnoatlantycką, główne komitety NATO, dowództwa lub państwa partnerskie z wnioskiem o wprowadzenie określonych środków reagowania kryzysowego. Organy wojskowe nadają temu wnioskowi

formę prośby, zaś inne z wymienionych podmiotów – zalecenia. Wniosek ten powinien zawierać: (1) uzasadnienie konieczności wprowadzenia określonych środków, (2) cel, jaki powinien zostać osiągnięty w wyniku ich wdrożenia, (3) wykaz niebezpieczeństw dla państw członkowskich i Sojuszu wiążących się z ich uruchomieniem, (4) określenie obszaru, na którym zostaną zastosowane (z uwzględnieniem aspektu czasowego), (5) wskazanie konsekwencji braku podjęcia tych środków. Tak przygotowany wniosek jest kierowany do Rady Północnoatlantycznej. Aby proponowane środki reagowania kryzysowego mogły zostać wprowadzone, konieczne jest jednomyślne poparcie wniosku przez państwa członkowskie Sojuszu na forum Rady Północnoatlantycznej.

Po wydaniu upoważnienia przez Radę Północnoatlantyczną – dowódca strategiczny kieruje formalną prośbę do państw członkowskich o wprowadzenie wnioskowanych środków zarządzania kryzysowego. Państwa te podejmują decyzje dotyczące zakresu realizowanych działań określonych w tych środkach (mogą w nich zawrzeć zastrzeżenia odnośnie zakresu i formy zastosowania danego środka oraz czasu jego wprowadzenia). Informacje o tych decyzjach są przekazywane pozostałym państwom członkowskim oraz władzom Sojuszu za pośrednictwem raportów implementacyjnych, w których zawarte są również dane o indywidualnych działaniach – mających charakter zbliżony do przedsięwzięć określonych w systemie reagowania kryzysowego NATO – ale podejmowanych na szczeblu krajowym.

Aspekt normatywny działalności polskich instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego w ramach systemu zarządzania kryzysowego NATO

Program Partnerstwo dla Pokoju został przyjęty podczas szczytu Sojuszu, który odbył się w Brukseli 10 stycznia 1994 roku. Niecały miesiąc później Prezes Rady Ministrów – Waldemar Pawlak – podpisał w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli Dokument Ramowy Partnerstwa dla Pokoju, w którym określone zostały warunki partnerstwa (wypełnianie w dobrej wierze zobowiązań Karty Narodów Zjednoczonych, Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Aktu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz ustaleń rokowań rozbro-

jeniowych, demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi, gotowość do udziału w operacjach pokojowych, odbywanie wspólnych szkoleń i ćwiczeń wraz z oddziałami Sojuszu) [North Atlantic Treaty Organisation (1994b)]. Zakres współpracy Polski z NATO został uzgodniony w przyjętym 5 lipca 1994 roku Indywidualnym Programie Partnerstwa [North Atlantic Treaty Organisation 1994a, ss. 100–161], w którym zawarto deklarację polityczną (głównym celem tego państwa była akcesja do NATO oraz włączenie jego sił operacyjnych do struktury militarnej Sojuszu – pomimo faktu, że od Polski oczekiwano jedynie dwukrotnego zwiększenia udziału w misjach pokojowych) oraz katalog ponad czterdziestu przedsięwzięć szczegółowych. Zakres współpracy był corocznie uzupełniany (w wyniku nowelizacji Indywidualnego Programu Partnerstwa liczba przedsięwzięć wzrosła do ponad 450).

Działania podjęte w ramach Programu Partnerstwo dla Pokoju ukształtowały Polsce drogę do uzyskania członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Oficjalne zaproszenie do rozmów na temat akcesji zostało wystosowane 8 lipca 1997 roku podczas szczytu NATO w Madrycie. Szefowie państw i rządów państw członkowskich Sojuszu zobligowali się do podpisania Protokołu Akcesyjnego 16 grudnia 1997 roku – w czasie najbliższej sesji Rady Północnoatlantyckiej – oraz zakończenia procesu ratyfikacyjnego w terminie zapewniającym uzyskanie przez Polskę „efektywnego” członkostwa do kwietnia 1999 roku, kiedy to zaplanowano organizację szczytu w Waszyngtonie (w pięćdziesiątą rocznicę podpisania Traktatu Północnoatlantyckiego) [North Atlantic Treaty Organisation 1997a, pkt 6]. 16 grudnia 1997 roku przedstawiciele szesnastu państw członkowskich Sojuszu podpisali Protokół do Traktatu Północnoatlantyckiego o Akcesji Rzeczypospolitej Polskiej, co wszczęło procedurę jego przyjęcia w poszczególnych krajach [North Atlantic Treaty Organisation 1997b]. Po zakończeniu tego procesu, 29 stycznia 1999 roku Sekretarz Generalny NATO – Javier Solana – wystosował do Polski formalne zaproszenie do przystąpienia do Traktatu. Po uchwaleniu przez Sejm i Senat ustawy o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 roku (17 lutego), a także jej podpisaniu przez prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego (26 lutego) – 12 marca 1999 r. w Independence w stanie Missouri minister spraw zagranicznych RP złożył akt akcesji

na ręce sekretarza stanu USA [Ustawa z dnia 17 lutego 1999 r. o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (1999)]. Rozszerzenie organizacji zostało potwierdzone podczas szczytu w Waszyngtonie, który odbył się 23–25 kwietnia 1999 roku.

Współpraca w ramach Partnerstwa dla Pokoju oraz przystąpienie do Sojuszu Północnoatlantyckiego wywarły wpływ na normatywny wymiar systemu zarządzania kryzysowego w III RP (w szczególności poprzez szkolenia i ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego). Już w ustawie o zarządzaniu kryzysowym uchwalonej 26 kwietnia 2007 roku zawarto zapisy odnoszące się do konieczności realizacji zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. W myśl postanowień tego aktu prawnego na szczeblu centralnym utworzono Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, do którego zadań zaliczono m.in.: (1) współpracę ze strukturami NATO, (2) organizowanie i prowadzenie szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych, (3) zapewnienie przepływu informacji między krajowymi oraz zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego [Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym 2007, art. 11]. Ponadto w ustawie o zarządzaniu kryzysowym zdefiniowano Narodowy System Pogotowia Kryzysowego (był on pojmowany jako katalog procedur określających rolę i zadania podmiotów administracji rządowej i Sił Zbrojnych RP odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe). Zapis ten stanowił implementację na gruncie krajowym Systemu Reagowania Kryzysowego NATO [Rada Ministrów 2006, s. 5]. Ponadto w analizowanym akcie prawnym wprowadzono – adekwatne do poziomu zagrożenia – stopnie alarmowe (w tym zakresie również wzorowano się na rozwiązaniach przyjętych w systemie reagowania kryzysowego NATO) [Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym 2007, art. 23]. W Uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym stwierdzono, że procedura wprowadzenia określonego stopnia nie będzie powodowała konsekwencji w postaci bezpośredniego ograniczenia praw i swobód obywatelskich, jej celem jest bowiem wyłącznie uruchomienie potencjału, który znajduje się w dyspozycji odpowiednich organów i służb publicznych [Rada Ministrów 2006, s. 5]. Prezes Rady Ministrów

w drodze zarządzenia na wniosek właściwego ministra, kierownika centralnego urzędu, wojewody lub z własnej inicjatywy mógł wprowadzać lub odwoływać na terytorium całego państwa (lub jego części) jeden z czterech stopni alarmowych: (1) pierwszy – gdy uzyskano informacje o możliwości wystąpienia ataku terrorystycznego lub innego zdarzenia (ich rodzaj i zakres musiał być trudny do przewidzenia); (2) drugi – gdy uzyskano informacje o możliwości wystąpienia zamachu terrorystycznego lub innego zdarzenia, które musiało stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski; (3) trzeci – gdy uzyskano informacje o osobach lub organizacjach przygotowujących atak terrorystyczny wymierzony w bezpieczeństwo RP lub w sytuacji zorganizowania zamachów godzących w bezpieczeństwo innych państw, bądź też, gdy pozyskano informacje o możliwości wystąpienia innego zdarzenia stanowiącego zagrożenie dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw; (4) czwarty – gdy wystąpiło zdarzenie o charakterze terrorystycznym lub inne zdarzenie, powodujące zagrożenie bezpieczeństwa Polski lub innych państw.

W zapisach znowelizowanej 17 lipca 2009 roku ustawy o zarządzaniu kryzysowym również dostrzegalna jest chęć realizacji zobowiązań wynikających z członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim. Analizowany akt normatywny nie zmienił w sposób znaczący roli odgrywanej przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w systemie bezpieczeństwa państwa – zmiany miały jedynie charakter porządkowy i umacniały pozycję prawną tej jednostki jako koordynatora w sprawach z zakresu zarządzania kryzysowego w sferze polityki informacyjnej, współpracy międzynarodowej oraz szkoleń i ćwiczeń [Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym 2009, art. 1, pkt 10]. Odnotować należy, że w analizowanym akcie prawnym zrezygnowano z definiowania Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego, uznając, że rozszerzona definicja zarządzania kryzysowego obejmuje również procedury i przedsięwzięcia wchodzące w zakres wyżej wymienionego systemu [Rada Ministrów 2009, s. 2]. Z tego względu Prezes Rady Ministrów został zobligowany do określenia w drodze zarządzenia wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w NATO oraz wskazywania organów odpowiedzialnych za ich uruchamianie (miał w tym

zakresie przestrzegać przepisów o ochronie informacji niejawnych) [Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym 2009, art. 1, pkt 6]. Projekt tego zarządzenia miał być przygotowywany przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa oraz opiniowany przez Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego [Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym 2009, art. 1, pkt. 8 i 10]. Ponadto w ustawie o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2009 roku zrezygnowano z wyszczególniania rodzajów stopni alarmowych oraz warunków ich wprowadzania [Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym 2009, art. 1, pkt 21]. Zarówno zadania wykonywane w ramach poszczególnych rodzajów stopni alarmowych, jak i warunki ich wprowadzania miały zostać zawarte w wykazie przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego – określanym w drodze zarządzenia przez Prezesa Rady Ministrów. Przyjęcie takiego rozwiązania stanowiło konsekwencję analizy doświadczeń z odbytych w 2008 roku ćwiczeń państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego, w której uznano, że obowiązujący system stopni alarmowych nie spełnia pokładanych w nim oczekiwań. Wynikało to z delegacji ustawowej do określenia zadań do realizacji w ramach poszczególnych stopni alarmowych w Planie Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, który nie był (i nie mógł być) znany wszystkim organom administracji publicznej [Rada Ministrów 2009, s. 10]. Dodatkowo rozszerzono katalog podmiotów uprawnionych do podejmowania decyzji o ich wprowadzeniu (w zależności od skali zagrożenia atakiem o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym decyzję o wprowadzeniu i odwołaniu określonego stopnia alarmowego mógł podejmować Prezes Rady Ministrów, ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie). Wprowadzenie powyższej modyfikacji było motywowane charakterem zadań realizowanych w ramach poszczególnych stopni alarmowych [Rada Ministrów 2009, s. 10]. Postanowienia te zostały uchylone na mocy ustawy o działaniach antyterrorystycznych uchwalonej 10 czerwca 2016 roku [Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych 2016, art. 50]. W Uzasadnieniu do projektu tej ustawy podkreślano, że odbiorcami stopni alarmowych są nie tylko organy administracji rządowej, lecz również różnego rodzaju jednostki organizacyjne oraz obywatele, w związ-

ku z czym niewystarczające było uregulowanie ich w formie zarządzenia. Projektowany system został w znacznej mierze oparty na postanowieniach Załącznika nr 1 Zarządzenia nr 18 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 marca 2016 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego [Prezes Rady Ministrów 2016, Rada Ministrów 2016, s. 15]. Jednocześnie wyrażono przekonanie, że ustawowe uregulowanie problematyki stopni alarmowych umożliwi rozszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do podjęcia określonych działań (dotychczas zakres stosowania stopni alarmowych był ograniczony do organów administracji rządowej) – projektowane było bowiem powiązanie systemu stopni alarmowych z systemem udzielania wsparcia Policji przez polskie siły zbrojne [Rada Ministrów 2016, s. 15]. Podkreślić trzeba, że wprowadzany na mocy ww. ustawy czterostopniowy system stopni alarmowych – w tym także stopni alarmowych dla zagrożeń w cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej (CRP) – spełniał wymogi określone przez NATO. „Stosowanie katalogu stopni alarmowych wynika ze zobowiązań Polski jako członka Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO). Wiąże się ono z koniecznością realizacji określonych zadań przez organy administracji publicznej oraz kierowników służb i instytucji właściwych w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, np. w zakresie wdrożenia dodatkowych planów ochrony, w celu wzmocnienia bezpieczeństwa obiektów, obszarów i urządzeń” [Rada Ministrów 2016, s. 15].

Z wprowadzeniem stopni alarmowych (w tym także stopni alarmowych dla zagrożeń w cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej) wiąże się obowiązek wykonywania określonych przedsięwzięć przez organy administracji publicznej oraz kierowników służb i instytucji kompetentnych do podejmowania działań w zakresie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego (w ramach ich ustawowych kompetencji). Zarówno rodzaje, jak i szczegółowy zakres tych przedsięwzięć – realizowanych na terytorium Polski – są określone w formie rozporządzenia wydawanego przez Prezesa Rady Ministrów, przy uwzględnieniu potrzeby zapewnienia optymalnego przepływu informacji oraz zmniejszenia skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Z kolei rodzaje i szczegółowy zakres przedsięwzięć wykonywanych przez kierowników polskich placówek zagranicznych w ramach poszczególnych stopni alarmowych są

określane w formie rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw zagranicznych [Rada Ministrów 2016, s. 15].

Wnioski

Z przeprowadzonych w niniejszej pracy analiz wynika, że proces formowania zdolności Sojuszu Północnoatlantyckiego do zarządzania kryzysowego rozpoczął się dopiero po zakończeniu tzw. zimnej wojny (pierwszym dokumentem, w którym wśród podstawowych zadań Sojuszu wymieniono zdolność do zarządzania kryzysowego, była Nowa Koncepcja Strategiczna, przyjęta podczas spotkania szefów państw i rządów w Rzymie, które odbyło się w dniach 7–8 listopada 1991 roku).

W toku badań weryfikacji poddano hipotezę zakładającą, że podstawy normatywne systemu zarządzania kryzysowego w III RP zostały zdefiniowane rozwiązaniami organizacyjno-prawnymi wypracowanymi na forum NATO. Ustalono, że utworzenie w 1991 roku Północnoatlantyckiej Rady Współpracy umożliwiło zinstytucjonalizowanie stosunków NATO z Polską oraz innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej w zakresie zarządzania kryzysowego (zintensyfikowanej po 1994 roku w ramach programu Partnerstwo dla Pokoju). Do pogłębienia współpracy między państwami Sojuszu a Polską – w dziedzinie zapobiegania kryzysom i skuteczniejszego zarządzania w sytuacjach kryzysowych – przyczyniło się również przekształcenie Północnoatlantyckiej Rady Współpracy w Radę Partnerstwa Euroatlantyckiego. Stwierdzono także, że współpraca w ramach Partnerstwa dla Pokoju w latach 1994–1999 oraz przystąpienie Polski do Traktatu Północnoatlantyckiego w 1999 roku wywarły wpływ na system zarządzania kryzysowego III RP (przede wszystkim poprzez zapewnienie możliwości udziału w międzynarodowych szkoleniach i ćwiczeniach). Ponadto ustalono również, że normatywny wymiar systemu zarządzania kryzysowego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego zdefiniował aspekt normatywny działalności Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a także niektórych organów administracji – w szczególności Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów właściwych do spraw wewnętrznych i zagranicznych. Sformułowana w pracy hipoteza badawcza została zatem zweryfikowana pozytywnie.

Bibliografia

- Euro-Atlantic Partnership Council (1997), Basic Document of the Euro-Atlantic Partnership Council, sygn. M-NACC-EAPC-1(1997) 066.
- Euro-Atlantic Partnership Council (1998a), Action Plan of the Euro-Atlantic Partnership Council for 1998–2000, sygn. (1998) 002.
- Euro-Atlantic Partnership Council (1998b), Updated Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) Action Plan 1998–2000, sygn. M-2-EAPC(98)145 145.
- Euro-Atlantic Partnership Council (1999), Action Plan 2000-2002 Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), sygn. M-2-EAPC(99)169 169.
- Euro-Atlantic Partnership Council (2000a), Chairman's summary of the meeting of the Euro-Atlantic Partnership Council in Defence Ministers Session, sygn. M-EAPC-2(2000)1 116.
- Euro-Atlantic Partnership Council (2000b), EAPC Action Plan 2000-2002, sygn. M-EAPC-2(2000)1 120.
- Euro-Atlantic Partnership Council (2001), Action Plan 2002-2004 Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), sygn. M-2-EAPC(2001)1 165.
- Kwiecińska M. (2015), *Operacje reagowania kryzysowego w świetle koncepcji strategicznej NATO*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania Akademii Obrony Narodowej”, nr 2(14).
- Marszałek M. (2013), *Operacje reagowania kryzysowego NATO. Istota Uwarunkowania Planowanie, Difin*, Warszawa.
- North Atlantic Cooperation Council (1992a), Work Plan for Dialogue, Partnership and Cooperation 1993 Issued at the meeting of the North Atlantic Cooperation Council, 18 grudzień 1992 r., M-NACC-2(92) 110.
- North Atlantic Cooperation Council (1992b), Work Plan for Dialogue, Partnership and Cooperation, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23993.htm?selectedLocale=en, dostęp: 26 października 2018.
- NorthAtlanticCooperationCouncil(1993),WorkPlanforDialogue,Partnership and Cooperation 1994, 3 grudzień 1993 r., M-NACC-2(93) 72.
- NorthAtlanticCooperationCouncil(1994),WorkPlanforDialogue,Partnership and Cooperation 1994/1995 Issued at the meeting of the North Atlantic Cooperation Council held at NATO Headquarters, 2 grudzień 1994 r., M-NACC-2(94) 121.

- North Atlantic Treaty Organisation (1949), Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r., Dz.U. Nr 87, poz. 970.
- North Atlantic Treaty Organisation (1991a), Declaration on Peace and Cooperation issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council (The Rome Declaration), sygn. S-1(91) 86.
- North Atlantic Treaty Organisation (1991b), The Alliance's New Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm?, dostęp: 26 października 2018.
- North Atlantic Treaty Organisation (1994a), Indywidualny Program Partnerstwa między Rzeczpospolitą Polską i NATO, Warszawa-Bruksela 5 lipiec 1994 r., Zbiór dokumentów Polskiego Instytutu Stosunków Międzynarodowych, r. 50, nr 3 (537).
- North Atlantic Treaty Organisation (1994b), Partnership for Peace: Framework Document issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, sygn. M-1 (1994) 002.
- North Atlantic Treaty Organisation (1996a), Final Communiqué Issued at the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, sygn. M-NAC-2(96) 165.
- North Atlantic Treaty Organisation (1996b), Final Communiqué Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session, sygn. M-NAC(DM)-2(96) 089.
- North Atlantic Treaty Organisation (1997a), Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation issued by the Heads of State and Government, sygn. M-1 (97)81.
- North Atlantic Treaty Organisation (1997b), Protokół do Traktatu Północnoatlantyckiego o Akcesji Rzeczypospolitej Polskiej, Blżej NATO, Biuletyn informacyjny Biblioteki Sejmowej, r. 1, z. 6.
- North Atlantic Treaty Organisation (1999a), Final Communiqué Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session held in Brussels, sygn. M-NAC-D(99)156 156.
- North Atlantic Treaty Organisation (1999b), The Alliance's Strategic Concept Approved by the Heads of State and Government participating

in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C., sygn. NAC-S(99) 65.

- North Atlantic Treaty Organisation (2000), Final Communiqué Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session held in Brussels on 5 December 2000, sygn. M-NAC-D-2(2000)114 114.
- North Atlantic Treaty Organisation (2001a), Final communiqué Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, sygn. M-NAC-2(2001)15 158.
- North Atlantic Treaty Organisation (2001b), NATO Crisis Response System (NCRS): Policy Guidelines, sygn. C-M (2001) 63.
- North Atlantic Treaty Organisation (2002), Partnership Action Plan against Terrorism, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts__19549.htm?selectedLocale=en, dostęp: 26 października 2018.
- North Atlantic Treaty Organisation (2006), Comprehensive Political Guidance endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_56425.htm?selectedLocale=en, dostęp: 26 października 2018.
- North Atlantic Treaty Organisation (2008), Bucharest Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008, sygn. (2008) 049.
- North Atlantic Treaty Organisation (2009), NATO Crisis Response System Manual, sygn. AC/237-D(2009)0001.
- North Atlantic Treaty Organisation (2010), Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon, https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts__68580.htm, dostęp: 26 października 2018.
- North Atlantic Treaty Organisation (2011a), Alliance Maritime Strategy, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm?selectedLocale=en, dostęp: 26 października 2018.
- North Atlantic Treaty Organisation (2011b), Political Guidance on Ways to Improve NATO's Involvement in Stabilisation and Reconstruction, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_78314.htm?selectedLocale=en, dostęp: 26 października 2018.

- North Atlantic Treaty Organisation (2012a), Individual Partnership and Cooperation Programme between New Zealand and NATO, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_88720.htm?selectedLocale=en, dostęp: 26 października 2018.
- North Atlantic Treaty Organisation (2012b), NATO's policy guidelines on counter-terrorism Aware, Capable and Engaged for a Safer Future, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87905.htm?selectedLocale=en, dostęp: 26 października 2018.
- North Atlantic Treaty Organisation (2013), Joint Political Declaration between Japan and the North Atlantic Treaty Organisation, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_99562.htm?selectedLocale=en, dostęp: 26 października 2018.
- North Atlantic Treaty Organisation (2016b), Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, sygn. (2016) 178.
- North Atlantic Treaty Organisation (2016b), Warsaw Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8–9 July 2016, 9 lipiec 2016 r., (2016) 100.
- Political Military Steering Committee on Partnership for Peace (1999), Appendix A – Political-Military Framework for NATO-led PfP Operations, Towards a Partnership for the 21st Century The Enhanced and more Operational Partnership – Report by the Political Military Steering Committee on Partnership for Peace, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27434.htm?selectedLocale=en, dostęp: 26 października 2018.
- Prezes Rady Ministrów (2016), Załącznik nr 1 Zarządzenia nr 18 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 marca 2016 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego, sygn. DRM-Z-12/2016/NATO.
- Rada Ministrów (2006), Uzasadnienie do projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, druk sejmowy nr 770.

- Rada Ministrów (2009), Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym wraz z projektami aktów wykonawczych, druk sejmowy nr 1699.
- Rada Ministrów (2016), Uzasadnienie do ustawy o działaniach antyterrorystycznych, druk sejmowy nr 516.
- Skomra W. (2010), *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, PRESSCOM, Wrocław.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (2016), Dz.U. Nr 0, poz. 904.
- Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (2009), Dz.U. Nr 131, poz. 1076.
- Ustawa z dnia 17 lutego 1999 r. o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (1999), Dz.U. Nr 13, poz. 111.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (2007), Dz.U. Nr 89, poz. 590.
- Ziarko J., Walas-Trębacz J. (2010), *Podstawy zarządzania kryzysowego. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Krakowska Akademia im. F. Modrzewskiego, Kraków.

Agnieszka Białek | bialek.agnieszka803@gmail.com

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach,

Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania

Zarządzanie kryzysowe w prawie polskim

Emergency Management in Polish Law

Abstract: The article is an analysis of security policy of Poland. First part explains essential terminology and describes the incidences that affect the security of a country. With the help of information collected from obligatory legal acts and scientific publications, the author discusses the way public authorities act in times of danger – their responsibilities and manner in which they are performed to ensure the protection of most crucial values. Author then focuses on solutions applied by lawmaker, such as arranging executives in hierarchical order and ensuring their cooperation.

Keywords: safety, state of emergency, emergency management, Council of Ministers, act.

Wprowadzenie

Obowiązkiem państwa zgodnie z art. 5 Konstytucji RP jest zapewnienie obywatelom oraz osobom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej bezpieczeństwa [Dziemianko 2009, s. 95].

Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Bezpieczeństwo jest fundamentalną potrzebą społeczeństwa. Jest ono stanem dającym pewność życia i poczucie braku możliwości nagłej utraty innych ważnych dla człowieka wartości [Marjański, Włodarczyk 2010, s. 5]. Bezpieczeństwo może występować w różnych kategoriach. Ze względu na obszar, jaki obejmuje, możemy wyróżnić bezpieczeństwo globalne, międzynarodowe, ze względu na stosunek do państwa – zewnętrzne i wewnętrzne oraz ze względu na dziedzinę – ekologiczne, socjalne, społeczne.

Źródłem zagrożeń dla ludzkości od wieków są katastrofy naturalne [Jańczuk 2016, s. 364]. Przez pojęcie katastrofy naturalnej zgodnie z ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 r. rozumiemy wszelkie zdarzenia związane z siłami natury. Przykładem takich zjawisk są: wstrząsy sejsmiczne, wyładowania atmosferyczne, intensywne opady atmosferyczne, silne wiatry, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur. Innym źródłem niebezpieczeństwa może być rozwój cywilizacyjny, który niesie ze sobą wiele korzyści, ale również zagrożenia. Najczęściej spotykanymi zdarzeniami mającymi negatywne skutki są: awarie przemysłowe, katastrofy budowlane, zakłócenia porządku publicznego oraz ataki terrorystyczne.

W celu zapobiegania konsekwencjom wystąpienia wyżej wymienionych sytuacji opracowano system zarządzania kryzysowego. System ten polega na opracowaniu działań mających na celu przejęcie kontroli nad sytuacjami nadzwyczajnymi.

Zarządzanie kryzysowe podzielone jest na 4 fazy [Molek, Stec, Marciniak 2011, ss. 55–58].

1. Zapobieganie – wyróżnia się tu działania uprzedzające, eliminujące oraz redukujące możliwości zaistnienia sytuacji kryzysowej. Przykładem tego rodzaju poczynąń są analiza zagrożeń i ocena wrażliwości, wspieranie badań stosowanych i transferu technologii, uświadamianie społeczeństwa w zakresie grożącego mu niebezpieczeństwa, zapewnienie przywództwa i koordynacji.
2. Przygotowanie – polega na opracowaniu planów i procedur stosowanych w razie wystąpienia zdarzenia kryzysowego.
3. Reagowanie – są to czynności podjęte po wystąpieniu realnego zagrożenia lub zdarzenia. Ich celem jest zapobieganie albo minimalizacja zniszczeń oraz podejmowanie akcji ratowniczych.
4. Odbudowa – odbudowa występuje po ustaniu stanu zagrożenia i jest kontynuowana aż do przywrócenia do stanu poprzedniego wszystkich systemów niezbędnych do życia oraz gwarantujących minimalne

standardy – odbudowa krótkoterminowa. Natomiast odbudowa długoterminowa występuje aż do kompletnej odbudowy całego obszaru dotkniętego katastrofą.

Polska ustawa zasadnicza reguluje problematykę bezpieczeństwa, natomiast wytyczne w zakresie zarządzania kryzysowego przedstawiono precyzyjnie w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Punktem wyjścia dla płaszczyzny bezpieczeństwa jest wyżej wspomniany art. 5 Konstytucji. Kwestię tę regulują również art. 68, 74, 146, 228, 232, 233. Określają one materię podlegającą ochronie, zakres tej ochrony oraz jej warunki.

Art. 68. ust. 4

„Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”.

Art. 74 ust. 2

„Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”.

Art. 146 zawiera natomiast określa uprawnienia rady ministrów w czasie trwania stanów nadzwyczajnych – art. 228.

Stany nadzwyczajne

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustawodawca wyróżnił 3 rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej, które regulują odpowiednio Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej, Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym oraz Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

W sytuacji, gdy zwykle środki konstytucyjne nie są wystarczające, może zostać wprowadzony stan nadzwyczajny. Wszystkie typy stanów nadzwyczajnych muszą być wprowadzane w określony sposób i spełniać ustalone wymagania, mianowicie mogą być one wprowadzone tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia podlegającego podaniu do wiadomości publicznej. Co ważniejsze, przy wprowadzeniu poszczególnych stanów muszą zostać spełnione określone warunki [Bryk 2011, ss. 224–225].

Stan klęski żywiołowej

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. reguluje tryb wprowadzania i zniesienia stanu klęski żywiołowej, zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela [Dziemianko 2009, ss. 101–103]. Zgodnie z ustawą stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony, jeżeli wystąpi katastrofa naturalna lub awaria techniczna, która zagraża życiu lub zdrowiu dużej ilości osób, mieniu w znacznych rozmiarach lub środowisku na rozległym obszarze [Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 art. 3]. Stan klęski żywiołowej wprowadza się na tym obszarze jak również na obszarach, na których występują lub mogą wystąpić skutki zdarzenia.

Organem odpowiedzialnym za wprowadzenie stanu klęski żywiołowej jest Rada Ministrów. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej następuje w drodze rozporządzenia, które może być wydane z inicjatywy własnej lub na wniosek wojewody [Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 art.5]. Rozporządzenie zawiera przyczynę oraz datę wprowadzenia, obszar oraz czas trwania, przy czym z reguły stan klęski żywiołowej trwa nie dłużej niż 30 dni, w wyjątkowych sytuacjach może być wydłużony za zgodą Sejmu [Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 art.6]. Rozporządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, ponadto ustawa obliuguje redaktorów naczelnych dzienników oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych do nieodpłatnego podania rozporządzenia do wiadomości publicznej [Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 art. 5].

Innym aktem prawnym regulującym kwestię stanu klęski żywiołowej jest dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsek żywiołowych. Zgodnie z dekretem w przypadku braku wystarczających środków do przeciwdziałania zaistniałej sytuacji kryzysowej właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego albo wojewoda może wprowadzić obowiązek świadczeń rzeczowych i osobistych [Dz.U. z 1953 r. Nr 23, poz. 93 art. 4].

Świadczenia te mogą polegać na:

- udzielaniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom,
- udostępnieniu pomieszczenia poszkodowanym na czas niezbędny dla udzielenia pierwszej pomocy i schronienia,
- przyjęciu na przechowanie i pilnowaniu mienia poszkodowanych,

- zabezpieczeniu zagrożonego inwentarza żywego (dostarczenie paszy i pomieszczenia),
- pełnieniu warty w celu zapobieżenia rozszerzaniu się klęski,
- wykonywaniu określonych robót,
- dostarczeniu narzędzi potrzebnych przy prowadzeniu akcji,
- dostarczeniu środków przewozowych wraz z niezbędnym inwentarzem pociągowym.

Zarządzanie kryzysowe

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa organy właściwe dla podejmowanych działań, warunki tych działań, kwestie finansowe oraz definiuje określone, związane z zarządzaniem kryzysowym pojęcia.

Art. 2

„Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”.

Art. 3 Ilekroć w ustawie jest mowa o:

„sytuacji kryzysowej – należy przez to rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”.

W Polsce stworzono wieloszczeblowy i zintegrowany system zarządzania kryzysowego. Jego podstawą są plany tworzone na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym [Molek, Stec, Marciniak 2011, ss. 51–52]. Wykonywanie planów zarządzania kryzysowego jest zadaniem z zakresu planowania cywilnego. Wyróżnia się tu plan główny oraz zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, załączniki planu głównego określające np. organizację łączności, organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń, organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych.

Plan główny analizuje zagrożenia i ocenia ryzyko ich wystąpienia oraz zawiera mapy ryzyka i mapy zagrożeń. Oprócz tego przypisuje uczestnikom zarządzania kryzysowego odpowiednie zadania, tworząc tym samym siatkę bezpieczeństwa. Plan główny uwzględnia również zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych.

Zarządzanie kryzysowe na szczeblu centralnym

Zgodnie z ustawą podmiotem sprawującym zarządzanie kryzysowe na szczeblu krajowym jest Rada Ministrów. Do jej obowiązków w zakresie zarządzania kryzysowego należy określenie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego, uruchomienie przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego oraz udział w posiedzeniach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Ponadto Rada Ministrów ma możliwość oddelegowania zadań na podlegające jej organy [Sokołowski 2016, ss. 217–220].

W przypadku zagrożenia terrorystycznego Prezes Rady Ministrów może z własnej inicjatywy lub na wniosek wprowadzić w drodze zarządzenia na całym terytorium RP lub w poszczególnych województwach stopień alarmowy [Mańka, s. 2]. Wyróżniamy:

- Pierwszy stopień alarmowy (według terminologii NATO stopień ALFA) znajduje zastosowanie przy powzięciu wiadomości o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym/sabotażowym; rodzaj, skutki i przebieg tego zdarzenia są ciężkie do określenia. Jego wprowadzenie to powszechne ostrzeżenie.
- Drugi stopień alarmowy (BRAVO) występuje podobnie jak pierwszy stopień przy zagrożeniu terrorystycznym/sabotażowym, jednakże przy zwiększonym, przewidywalnym zagrożeniu przy niezwyfikowaniu konkretnego celu ataku.
- Trzeci stopień alarmowy (CHARLIE) ma zastosowanie, gdy istnieje potwierdzenie celu ataku terrorystycznego lub w przypadku uzyskania informacji o osobach (grupach) przygotowujących działania terrorystyczne lub sabotażowe, albo też gdy wystąpiły zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym godzące w bezpieczeństwo innych państw i stwarzające potencjalne zagrożenie dla Polski.

- Czwarty stopień alarmowy (DELTA) zostaje wprowadzony, jeżeli wystąpi atak terrorystyczny lub o charakterze sabotażowym powodujący zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej lub bezpieczeństwa innych państw i stwarzający zagrożenie dla Polski, albo też wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia takich działań na terytorium RP.

Przy Radzie tworzony jest Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego [Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 492 art. 14]. Jest to organ opiniodawczo-doradczy, w którego skład wchodzi: Prezes Rady Ministrów – przewodniczący, Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych – zastępcy przewodniczącego, minister właściwy do spraw administracji publicznej, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Koordynator Służb Specjalnych – jeżeli został powołany.

Działanie zespołu obejmuje czynności takie jak: przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych, doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych, opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym, opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru, opiniowanie i przedkładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego. Zespół Zarządzania Kryzysowego obowiązany jest do spotkań co najmniej raz na kwartał w ramach zwykłych posiedzeń, a w razie potrzeby do zwoływania posiedzeń nadzwyczajnych. Decyzje Zespołu podejmowane są jednomyślnie i podlegają publikacji.

Podstawą utworzenia Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB) [Mańka, s. 3] jest Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z ustawą jest to jednostka budżetowa podlegająca Prezesowi Rady Ministrów. Centrum zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Zespołu i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Na jego czele stoi dyrektor pełniący jednocześnie funkcję sekretarza Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Komórkami organizacyjnymi RCB są:

- Biuro Analiz i Reagowania,
- Biuro Logistyki i Finansów,

- Biuro Planowania Cywilnego i Ochrony Infrastruktury Krytycznej,
- Samodzielny Wydział Ochrony i Kontroli.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa zajmuje się głównie dokonywaniem pełnej analizy zagrożeń oraz opracowywaniem optymalnych rozwiązań sytuacji kryzysowych. Komplementarnie RCB tworzy katalog zagrożeń i je monitoruje, uruchamia procedury zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym, nadzoruje spójność procedur reagowania kryzysowego, prowadzi współpracę międzynarodową, w szczególności z NATO i UE.

Rada Ministrów w drodze rozporządzenia deleguje zadanie stworzenia centrów odpowiednim organom administracji rządowej. Rozporządzenie określa również sposób ich funkcjonowania [Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 492 art. 14i] .

Tworzenie centrów zarządzania kryzysowego można powierzyć: Ministrowi Obrony Narodowej, Ministrowi Sprawiedliwości, ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, do spraw środowiska, do spraw zagranicznych, do spraw zdrowia, Komendantom Głównym Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Straży Granicznej, Szefom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbom Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbom Wywiadu Wojskowego.

Katalog zadań centrów zawiera art. 13 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

„2. Do zadań centrów, o których mowa w ust. 1, należy:

1. pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
2. współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
3. nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
4. współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
5. współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
6. dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum;
7. realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa ...”.

Centra zarządzania kryzysowego współpracują z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa oraz innymi organami administracji rządowej.

Sposób ich funkcjonowania zawarty w rozporządzeniu Rady Ministrów uwzględnia procedury współpracy z tymi organami. Współpraca ta opiera się na wymianie informacji o potencjalnych zagrożeniach oraz możliwościach wystąpienia sytuacji kryzysowej, uzgadnianiu realizowanych planów działań zapobiegawczych. Centra raz dziennie przekazują do RCB raport dobowy, a w przypadku wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych – raporty sytuacyjne [Sokołowski 2016, ss. 225–227].

Zarządzanie kryzysowe na szczeblu wojewódzkim

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie określa zasady funkcjonowania administracji w województwie. Zadaniami województwa są działalność w zakresie obronności i utrzymanie bezpieczeństwa publicznego.

Zgodnie z przepisem artykułu 14 ustawy o zarządzaniu kryzysowym „Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda”. Wojewodowie dostają od ministra właściwego do spraw administracji wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, stworzone na podstawie tych instrukcji plany i ich aktualizacje wymagają zatwierdzenia właściwego ministra. Przy wykonywaniu zadań z zakresu administracji rządowej wojewoda korzysta z pomocy urzędu wojewódzkiego oraz zespolonych służb, inspekcji i straży. Pomoc urzędu wojewódzkiego polega na udziale w wykonywaniu określonych czynności właściwej do spraw zarządzania kryzysowego komórki organizacyjnej. Komórka ta zajmuje się gromadzeniem, przetwarzaniem i oceną danych. Dostarcza informacji niezbędnych dla bezpieczeństwa, współpracuje z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego. Ponadto planuje wsparcie innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wsparcie przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Wojewoda, realizując zadania z zakresu administracji rządowej, współtworzy i bierze udział w aktualizowaniu wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego. Zarządza i organizuje prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego. Wykonuje przedsięwzięcia wynikające z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania

operacyjnego realizowanego w województwie. Obowiązkiem wojewody w ramach zarządzania kryzysowego jest również realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, ich spis zawiera ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

Art. 14, pkt. 2

„a) wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,

b) zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego,

c) przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego,

d) realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego”.

Kolejnym z organów wspierających działania wojewody jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego [Mańka, ss. 6–7]. Przewodniczącym zespołu jest wojewoda, jego zastępcą kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego, szef wojewódzkiego sztabu wojskowego lub jego przedstawiciel oraz w zależności od potrzeb: kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, osoby zatrudnione w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, osoby zatrudnione w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej, przedstawiciel samorządu województwa, wyznaczony przez marszałka województwa.

Zespół zajmuje się oceną występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń, przygotowywaniem propozycji działań i przedstawianiem wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego, jak również przekazywaniem do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami.

Zarówno na szczeblu centralnym, jak i wojewódzkim tworzone są centra zarządzania kryzysowego.

Zarządzanie kryzysowe na szczeblu powiatu

Sprawy powiatu zostały przez ustawodawcę uregulowane m.in. w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Zgodnie z przepisem art. 4 powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz obronności [Jańczuk 2016, s. 369].

Dla powiatu organem właściwym do spraw zarządzania kryzysowego jest starosta. Podobnie jak w przypadku wojewody do zadań starosty należy kierowanie, monitorowanie i planowanie, a także reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń oraz zdarzeń o charakterze terrorystycznym, które mają miejsce na terenie powiatu. Starosta wykonuje również przedsięwzięcia wynikające z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu. Realizując zadania z zakresu planowania cywilnego, starosta opracowuje i przedkłada wojewodzie do zatwierdzenia plany zarządzania kryzysowego i realizuje zalecenia do tych planów. Zatwierdza plany zarządzania kryzysowego gminy i wydaje do nich zalecenia [Dziemianko 2009, s. 100].

Do pomocy przy wykonywaniu powierzonych zadań starosta powołuje powiatowy zespół zarządzania kryzysowego, samodzielnie określa jego skład oraz organizację, siedzibę czy tryb pracy. Starosta może do zespołu zwerbować osoby zatrudnione w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych, przedstawicieli społecznych lub może zaprosić do współpracy inne osoby.

Zespół realizuje na terenie powiatu zadania przewidziane dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego [Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 art. 18].

Na terenie powiatu funkcjonują również centra bezpieczeństwa. Katalog ich zadań pokrywa się z katalogiem zadań wojewódzkich centrów bezpieczeństwa. Organizację powiatowych centrów bezpieczeństwa, tryb ich pracy, sposób obiegu informacji określa starosta.

Zarządzanie kryzysowe na terenie gminy

Sytuację prawną gminy reguluje Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którą do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Ponadto zadaniami własnymi gminy są: zapewnienie porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli.

W gminie za wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego odpowiada wójt/burmistrz/prezydent miasta [Dziemianko 2009, s. 101]. Ich obowiązkiem jest kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń oraz zdarzeń o charakterze terrorystycznym na terenie gminy, wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta, jak również z zakresu planowania cywilnego: realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego. Odpowiadają oni również za całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych za zapewnienie całodobowego dyżuru w celu umożliwienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

W gminie podobnie jak w powiecie czy województwie tworzony jest gminny zespół zarządzania kryzysowego [Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 art. 19]. Powołuje go odpowiednio wójt/ burmistrz/ prezydent miasta. Organ powołujący zespół do życia określa jego skład oraz tryb pracy. W skład wchodzi osoby powołane spośród: osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych, pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych, jak również osób zaproszonych do współpracy przez wójta/ burmistrza/ prezydenta miasta. Zespół gminny wykonuje na terenie gminy zadania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego.

Podsumowanie

Obowiązkiem państwa jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa. W Polsce akty normatywne dotyczące kwestii zarządzania kryzysowego precyzyjnie regulują związane z nim pojęcia. Przydzielają poszczególnym organom jasno określone zadania, dzięki czemu nie powstaje konflikt interesów. Organizację tego przedsięwzięcia dodatkowo upraszcza podział na szczeble. Dużą rolę w zarządzaniu kryzysowym odgrywają organy powiatu i gminy, sprawdza się tutaj zasada decentralizacji i pomocniczości. Większość sytuacji kryzysowych ma charakter lokalny, więc organy państwowe oddelegowują zadania do organów mających bliższy kontakt z obywatelem.

Bibliografia

- Bryk T. (2011), *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, <http://marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/ppk5/11.pdf>.
- Jańczuk L. (2016), *Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych. Ujęcie ustrojowe*, http://www.iesw.lublin.pl/rocznik/articles/RIE-SW_1732-1395_14-5-291.pdf.
- Mańka M., *Zadania organów administracji państwowej wynikające z ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, <http://www.s-dgsa.pl/informacje/Marian%20Manka%20-%20Zadania%20organow%20administracji%20panstwowej.pdf>.
- Molek W., Stec K., Marciniak R. (2011), *Zarządzanie Kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, w: *Bezpieczeństwo Narodowe*, Lachowski Z. (red.), 1. <https://www.bbn.gov.pl/download/1/7010/3Zarządzaniekryzysowe.pdf>.
- Sokołowski A. (2016), *Kompetencje i zadania Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w ramach polityki bezpieczeństwa*, *Świat idei i polityki*, <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/4318/Kompetencje%20i%20zadania%20Prezesa%20Rady%20Ministrow%20w%20ramach%20polityki%20bezpieczenstwa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

- Dziemianko Z. (2009), *Podstawy prawne zarządzania kryzysowego*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla bezpieczeństwa”, nr 1.
- Jaskiernia J. (2012), *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki w Polsce – obszar koegzystencji i konfliktu tych wartości w kontekście realizacji standardów międzynarodowych i wewnętrznych*, w: *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, Jaskiernia J. (red.), Uniwersytet Jana Kochanowskiego.
- Sieniewicz-Małyjurek K. (2010), *Współpraca na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego z pozycji samorządów gminnych*, w: *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku – współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem*, Włodarczyk M., Marjański A. (red.), „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XI, z. 12, Łódź.
- Sieniewicz-Małyjurek K. (2010), *Zarządzanie kryzysowe w ujęciu procesowym – istota, zadania, efekty*, w: *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku – współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem*, Włodarczyk M., Marjański A. (red.), „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XI, z. 12, Łódź.
- Szymanek J. (2012), *Ustawa jako narzędzie prawnej regulacji w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa (uwagi ogólnoteoretyczne i przykład Polski)*, w: *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, Jaskiernia J. (red.), Uniwersytet Jana Kochanowskiego, Kielce.
- Wołpiuk W.J. (2012), *Bezpieczeństwo państwa a prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego*, w: *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, Jaskiernia J. (red.), Uniwersytet Jana Kochanowskiego, Kielce.
- Wróblewski D., Połec B., Ponichtera A. i in. (2014), *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania kryzysowego i zarządzania ryzykiem analiza wybranych przepisów*, CNBOP-PIB, Warszawa.

Część II
Współczesne problemy
bezpieczeństwa międzynarodowego

Marian Kopczewski

Akademia Wojsk Lądowych, Wydział Nauk o Bezpieczeństwie

Krzysztof Rokiciński | krok.1@gazeta.pl

Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni, Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich

Przedsięwzięcia z zakresu ograniczenia nielegalnej imigracji do Unii Europejskiej przez Morze Śródziemne

Endeavours Regarding the Limitation of Illegal Immigration to European Union through the Mediterranean Sea

Abstract: Mass immigration flow to European Union (EU) takes place via a couple of main routes, however, the majority reaches the continent through the Mediterranean Sea. Specific environment of marine areas require conducting endeavours operationally and technically different than those of overland areas, in order to countermeasure illegal immigration. The effectiveness of these actions is influenced by the foreign affairs of the EU regarding the areas that generate this rigmarole, specificity of maritime law and protection measures of maritime borders, as well as transparency and popularity of such endeavours in the media. This causes a rather distorted overview of the situation. Therefore, due to the scale of the issue, the effectiveness of the actions that reduce the process of mass immigration through the Mediterranean Sea, have a significant impact on the decrease in the amount of immigrants in the EU.

Keywords: European Union, Mediterranean Sea, illegal immigration, counter-measure.

Wstęp

Główny kanał nielegalnej imigracji do Unii Europejskiej prowadzi przez Morze Śródziemne. Jej ograniczenie jest o tyle istotne, gdyż ma ona charakter masowy, czemu sprzyjają środki przetrzutu nielegalnych imigrantów na jednostkach pływających, a więc mogących zabierać nawet po kilkaset osób. W kontekście bezpieczeństwa Unii Europejskiej w artykule postawiona zostanie diagnoza tego problemu oraz dokonana analiza obecnych i planowanych przedsięwzięć z zakresu ograniczenia tego zjawiska w różnych kontekstach, a przede wszystkim politycznym, humanitarnym oraz prawnym ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki prawa morza.

Sytuacja problemowa

Obecny kształt polityczny i geograficzny świata bez wątpienia został ukształtowany przez procesy migracyjne trwające od zarania dziejów ludzkości. Trwają one nadal i będą trwały w przyszłości, co jest procesem naturalnym. Tak więc w kontekście napływu imigrantów do Europy należy przyjąć, że zmieni on w pewnym stopniu funkcjonowanie zarówno przyjmujących państw członkowskich, jak i samej Unii Europejskiej jako całości. Będzie to zależne od skali migracji, czyli liczby przybyłych, a więc wskazana jest analiza tego problemu.

Analizując przebieg obecnego kryzysu migracyjnego, należy stwierdzić, że determinują go przede wszystkim ramy prawne, które regulują przedsięwzięcia w tym zakresie. W obecnej rzeczywistości politycznej i prawnej migracja jest to legalne lub nielegalne przekroczenie granicy państwa docelowego oraz legalny lub nielegalny pobyt na jego terytorium, a proces ten różni się od wcześniejszych niezwykle dynamiką i masowością spowodowaną procesami globalizacyjnymi.

Oficjalną, zasadniczą przyczyną migracji jest obecnie uchodźstwo, rozumiane jako opuszczenie stałego miejsca zamieszkania przez osoby zagrożone prześladowaniami. Zgodnie z artykułem 1 Konwencji Genewskiej z 1951 r. [Konwencja 1991] oraz Protokołu Nowojorskiego [Protokół 1991] uchodźcą jest osoba, która przebywa poza swoim krajem pochodzenia, żywi uzasadnioną obawę przed prześladowaniem,

z powodu tej obawy nie może lub nie chce korzystać z ochrony swojego kraju pochodzenia oraz nie popełniła żadnych zbrodni przeciwko pokojowi, ludzkości, a także czynów sprzecznych z celami i zasadami ONZ. Niniejsza definicja ukazuje szeroki wachlarz, dający duże pole do interpretacji zapisów uzasadniających uzyskanie statusu uchodźcy, z czego korzystają migranci kierujący się innymi przyczynami. Jak dowodzi praktyka, procesy migracyjne spowodowane są obecnie w znacznej mierze przyczynami ekonomicznymi, których celem jest poprawa warunków życia, co oznacza, że imigranci korzystają masowo z nienależnego im prawa do statusu uchodźcy.

Przyczyną obecnego kryzysu migracyjnego jest bez wątpienia asymetria współczesnego świata spowodowana procesem globalizacji. Polega ona na drastycznym zróżnicowaniu poziomu życia, spadku solidarności lokalnej, wzroście wykluczenia społecznego oraz bezrobocia i ubóstwa w skali globalnej. Następuje zjawisko peryferyzacji centrum, a co za tym idzie, powstanie przepaści między biednymi i bogatymi. Rozpad dwubiegunowego świata spowodował zanik dotychczasowego umownego podziału świata na „Wschód” i „Zachód”, którego linia podziału przebiegała przede wszystkim w zakresie ideologii. W jego miejsce powstał podział na bogatą „Północ” i biedne „Południe” (określane także często jako „Centrum” i „Peryferie”), którego przyczyną były przedstawione wcześniej czynniki. Wyraźny stał się podział z jednej strony na kraje wysoko rozwinięte, a z drugiej Trzeciego Świata (grupę 48 najbiedniejszych krajów określa się nawet mianem Czwartego Świata). W odniesieniu do Europy hipotetyczna granica podziału pomiędzy nimi przebiega przez Morze Śródziemne [Rokiciński 2013, ss. 17–18]. Należy przypuszczać, że przepaść technologiczna pomiędzy „Północą” a „Południem” będzie się ciągle zwiększała na skutek gwałtownego rozwoju nauki i techniki, a co za tym idzie, poziom życia będzie coraz bardziej zróżnicowany, tworząc zrozumiały trend do przemieszczania się mieszkańców „Południa” na „Północ”, kojarzoną z bogactwem, demokracją i wolnością, a więc wyższym i wymarzonym „lepszym światem”.

Masowa nielegalna imigracja jest jednym z rodzajów zagrożeń asymetrycznych, do których zalicza się również terroryzm, piractwo morskie, zorganizowaną przestępczość oraz proliferację broni masowego rażenia. Jej istotą jest konflikt pomiędzy podmiotami państwowymi

(ang. *State Actors*) a niepaństwowymi (ang. *Non-state Actors*) [Brosovsky, Rokiciński 2002, ss. 65–75, Rokiciński 2013, ss. 22–38, 91–138], tak więc jest to rodzaj konfliktu, a nie wojny, a przeciwnik asymetryczny nie ma statusu kombatanta, czyli członka sił zbrojnych strony walczącej, co reguluje pod względem prawnym między innymi art. 13 I Konwencji Genewskiej [I Konwencja 1949], art. 13 II Konwencji Genewskiej [II Konwencja 1949], art. 4. III Konwencji Genewskiej [III Konwencja 1949] oraz art. 47 I Punktu Dodatkowego do Konwencji Genewskich [I Punkt 1949]. Niezależnie od tego, czy określimy coś jako konflikt, czy wojnę, obydwa rodzaje walki mają na celu zajęcie terytorium przeciwnika lub wytworzenie sytuacji, w której jest on zmuszony przyjąć ustrój polityczny, gospodarczy lub zasady współżycia społecznego, szczególnie w zakresie religii. W obydwu przypadkach konieczne jest więc przeniesienie narzędzi oddziaływania (w czasie wojny żołnierzy, a konfliktu asymetrycznego własnych obywateli, którzy będą stanowili bazę do przyszłych działań lub wpływową politycznie grupę) na terytorium przeciwnika. Często usiłuje się ten proces ująć w formy konfliktu hybrydowego, co jest oczywistym nieporozumieniem. W aspekcie procesu migracji, a szczególnie imigracji, można wyróżnić zarówno pozytywne, jak i negatywne jego efekty.

Do pozytywów należy zaliczyć między innymi napływ emigrantów posiadających wysokie kwalifikacje, dzięki którym można uzupełnić luki na rynku pracy. Nie mniej istotny jest fakt, że migranci są również bardziej mobilni, co pozwala zmniejszyć różnice regionalne w kraju. Liczebny wzrost siły roboczej to również spadek ceny pracy, który prowadzi do obniżenia kosztów produkcji, a przez to spadku cen za towary i usługi, co z kolei powoduje wzrost popytu na rynku wewnętrznym oraz eksportu.

Do negatywnych stron należy zaliczyć fakt, że napływ taniej siły roboczej powoduje skurczenie się rynku pracy, co zwiększa niechęć do imigrantów i jest często przyczyną konfliktów, a w przypadku braku możliwości zatrudnienia powiększa się grono beneficjentów pomocy socjalnej. Nie mniej istotne są zarzewia konfliktów, których przyczynę stanowią różnice kulturowe, szczególnie przy powolnym procesie asymilacji lub wręcz jego braku, co powoduje tworzenie geograficznych lub mentalnych gett, a co za tym idzie, wzrost zagrożeń wynikających z działalności grup przestępczych oraz łatwego przemieszania się członków grup terrorystycznych.

Kraje europejskie, w których znaleźli się emigranci, można podzielić na dwa rodzaje, tranzytowe i docelowe. Krajami docelowymi są kraje Europy Zachodniej, a przede wszystkim Niemcy, Wielka Brytania oraz państwa skandynawskie.

Zamieszczona powyżej introdukcja dobitnie ilustruje problemy Unii Europejskiej związane z masową, a w znacznej mierze niekontrolowaną imigracją. Wydawałoby się, że jej południowa granica w postaci Morza Śródziemnego jest barierą trudną do przebycia, a jednak to właśnie ono stało się bramą, przez którą przelewają się największe masy imigrantów.

Imigracja przez Morze Śródziemne

Legalni i nielegalni imigranci jako docelowe miejsce przemieszczenia wybierają przede wszystkim Europę, a ściślej mówiąc, państwa Unii Europejskiej, do której szlaki nielegalnej imigracji prowadzą przez Federację Rosyjską, Turcję i kraje byłej Jugosławii. Jednak głównym szlakiem jest Morze Śródziemne, które właśnie z tego powodu określane jest obrazowo jako „miękkie podbrzusze” Europy. Basen Morza Śródziemnego jest regionem charakteryzującym się znacznym wyżem demograficznym, a także stagnacją w zakresie rozwoju gospodarczego. Ocenia się, że w ciągu następnych trzech–czterech dziesięcioleci ludność południowych i wschodnich wybrzeży Morza Śródziemnego prawie się podwoi, co spowoduje napływ 25–30 mln mieszkańców [Zięba 2000, ss. 30–31]. Ilustruje to skalę przyszłych wyzwań, z którymi będzie się trzeba zmierzyć w przyszłości.

Problem związany z napływem fali imigrantów tą drogą (określanych jako „boat people”, czyli ludzie docierający na jednostkach pływających), polega na nierównomiernym skoncentrowaniu tego procederu w kilku geograficznie „wąskich gardłach” (przede wszystkim przez Włochy i Grecję), co wywiera niewspółmierną do innych państw Europy presję migracyjną. Skalę tego problemu doskonale ilustruje przykład włoskiej wyspy Lampedusa, gdzie jeszcze przed kryzysem migracyjnym, do czerwca 2011 roku przybyło ponad 48 000 nielegalnych imigrantów [Walker 2011 s. 1, ITALY 2011, s. 1], czyli prawie pięć razy więcej niż liczba jej mieszkańców! Statystyczna średnia napływu to ponad 250 osób dziennie, chociaż należy podkreślić, że w niektórych okresach przy sprzyjającej pogodzie

zdarzało się, że w ciągu godziny przybywało nawet ponad 1000 osób [The tiny 2011, s. 1].

W kontekście etnicznym i narodowym dominują uchodźcy z objętych wojną domową Syrii, Erytrei i Afganistanu, a pozostali pochodzą przede wszystkim z Libii, Sudanu, Pakistanu, Nigerii, Somalii oraz Iraku. Z danych instytucji zajmujących się migracjami wynika, że pod względem płci wśród imigrantów dominują mężczyźni, którzy stanowią 70%. Przykładem niech będzie okres od stycznia do czerwca 2017 roku, w którym stanowili oni 71,9% wszystkich uchodźców przybywających do Europy przez Morze Śródziemne, podczas gdy liczba kobiet i dzieci wynosiła odpowiednio 11,2 i 16,9% [Agencja ONZ ds. Uchodźców 2017].

W celu ukazania skali problemu liczbę napływu nielegalnych imigrantów do Unii Europejskiej przez Morze Śródziemne w latach 2009–2016 przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Liczba napływu nielegalnych imigrantów do Unii Europejskiej przez Morze Śródziemne w latach 2009–2016

Trasa	Rok / liczba imigrantów							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Wschodnia (przez Grecję)	39 975	55 688	57 000	37 200	24 800	50 800	885 400	182 534
Centralna (przez Włochy)	11 043	4 450	64 300	15 200	45 300	170 700	154 000	181 126
Pozostałe	10 242	6 245	9 800	8 200	8 600	9 300	10 000	10 658
RAZEM	61 260	66 383	13 100	60 600	78 700	23 800	1 049 400	374 318

Źródło: European Stability Initiative, *The Refugee Crisis Through Statistics, A compilation for politicians, journalists and other concerned Citizens*, 30 January 2017, <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20The%20refugee%20crisis%20through%20statistics%20-%2030%20Jan%202017.pdf>, dostęp: 28 kwietnia 2018.

Analiza materiałów źródłowych dotyczących nielegalnej imigracji drogą morską umożliwia sformułowanie wniosku, iż proceder ten może być organizowany na kilka zasadniczych sposobów. Nielegalni imigranci mogą przybywać na terytorium państwa jako pasażerowie bądź członkowie załóg statków. Należy liczyć się także z wciąganiem potencjalnych nielegalnych imigrantów na listy załóg statków wchodzących do portów, a po zejściu z pokładu statku osoby te nie powracają na pokład. Szczególnym przypadkiem może być przybycie cudzoziemców do portu jako rozbitków. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, że jednostka pływająca podejmie cudzoziemców na morzu w toku akcji ratowniczej. Prawdopodobieństwo takiego zdarzenia uznać należy za wysokie, gdyż jednostki używane do przewozu nielegalnych imigrantów znajdują się często w bardzo złym stanie technicznym, a do transportu wykorzystywane są praktycznie wszystkie jednostki pływające i jednorazowo można zaokrętować na nie nawet do kilku tysięcy osób, co praktycznie zależne jest jedynie od wymiaru statku oraz determinacji nielegalnych imigrantów [Rokiciński, Wardin 2006, ss. 108–116].

W ramach nielegalnego przetrzutu imigrantów dotychczas udokumentowano kilka wariantów posługiwania się jednostkami pływającymi do ich transportu drogą morską:

- statek dostarcza imigrantów w pobliże wybrzeża (w rejon oddalony od portów) państwa docelowego lub tranzytowego, gdzie na ląd stały dostarcza się ich przy użyciu łodzi, szalup i tratw;
- wyokrętowanie imigrantów w pewnym oddaleniu od wybrzeża. Do ich przetrzutu na ląd (najczęściej w rejonie oddalonym od portów i słabo zaludnionym) używa się jednostek (kutrów, łodzi) rybackich lub sportowych, przygotowanych przez członków zorganizowanych grup przestępczych działających z lądu;
- sfingowana katastrofy na morzu w celu rozpoczęcia akcji ratowniczej, poprzez osadzanie statków z imigrantami na płycznach lub ich topienie w pobliżu wybrzeża państwa docelowego, bądź ich porzucanie przez załogi w rejonie przybrzeżnym wraz z pasażerami [Kustra 2004, ss. 89–103, Rokiciński 2004].

Analizując powyższe zestawienie, można dostrzec szeroki wachlarz sposobów nielegalnej imigracji powiązany z ratownictwem morskim. Wynika to z konwencji międzynarodowych, które obowiązują ratowania

życia na morzu nakładają na wszystkich, którzy powzięli o tym wiadomość. Reguluje to między innymi Konwencja Brukselska z 1910 roku [Royal Navy 1910] oraz Konwencja SOLAS-74, zgodnie z którą „Kapitan statku znajdującego się na morzu, po otrzymaniu z jakiegokolwiek źródła sygnału, że statek, samolot bądź ich łódzie lub tratwy ratunkowe znajdują się w niebezpieczeństwie, jest obowiązany podążyć pełną prędkością na pomoc osobom znajdującym się w niebezpieczeństwie” [SOLAS-74 2002, zał. 1, rozdz. V, prawidło 10]. Można stwierdzić, iż de facto gwarantują one osiągnięcie imigrantom kraju docelowego, z czego często zresztą korzystają.

Kierunki ograniczenia nielegalnej imigracji przez Morze Śródziemne

Przedsięwzięcia podejmowane przez Unię Europejską w celu ograniczenia nielegalnej imigracji przez Morze Śródziemne można podzielić na zewnętrzne (prowadzone poza jej obszarem) i wewnętrzne (prowadzone na jej obszarze).

Traktat z Lizbony z 2007 roku wzywa państwa UE do stworzenia wspólnej polityki azylowej, a jego późniejsze zmiany, czyli Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 grudnia 2011 roku, normują kwalifikowanie obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, kwestie jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, a zmiany z 2013 roku – wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej.

O ile UE w powyższym zakresie mówi raczej jednym głosem, o tyle sytuacja komplikuje się w odniesieniu do sytuacji na jej obszarze, gdyż każde z państw członkowskich stosuje inne warunki przyjmowania i ochrony uchodźców, przez co pomimo przyjęcia tych procedur, w znacznej części pozostają one jedynie na papierze. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż w przedsięwzięciach tych kierują się one także prawem narodowym, a często również nastrojami społecznymi. Należy podkreślić, że dotyczy to nie tylko największych przeciwników napływu imigrantów do Europy, ale także państw, które są najbardziej liberalne w tym zakresie. Przykładem niech będą Niemcy, które 13 września 2015 roku zawiesiły tymczasowo zasady wolnego przepływu osób

w obrębie strefy Schengen i wprowadziły kontrole na granicy z Austrią. Wkrótce potem podobnie postąpiły Austria, Czechy i Słowenia, chcąc w ten sposób ograniczyć niekontrolowany napływ uchodźców [Sasnal 2015, s. 12]. W odniesieniu do imigrantów, którzy już znajdują się na terytorium UE, poszczególne państwa podjęły również szereg kroków mających na celu ich naturalizację lub deportację.

Dużą rolę w polityce wewnętrznej odgrywa wspomniany wcześniej podział na kraje tranzytowe i docelowe, gdyż istnieje duże prawdopodobieństwo, że większość imigrantów pojawi się w tych krajach tylko czasowo, aby finalnie udać się do Niemiec, Francji, Holandii, Wielkiej Brytanii czy krajów skandynawskich. Zapewne to było przyczyną uregulowania statusu i legalizacji pobytu na swoim terytorium blisko 600 tys. imigrantów przez Hiszpanię w 2005 roku [Konarzewska 2007, s. 100], w następstwie czego znaczna część z nich wkrótce opuściła ten kraj w drodze do upragnionych krajów na północy Europy. Ta forma działań podjęta przez rząd hiszpański została negatywnie odebrana przede wszystkim przez Niemcy, Francję oraz Holandię i należy się spodziewać, że kraje tranzytowe będą nadal poszukiwały sposobów, poprzez wykorzystywanie luk w prawie unijnym, aby uprawiać ten proceder.

Ważne miejsce zajmują przedsięwzięcia polityczne mające na celu, na drodze porozumień politycznych i ekonomicznych, zapobieganie wypływowi nielegalnych imigrantów z afrykańskich i azjatyckich krajów basenu Morza Śródziemnego, oraz policyjne, umożliwiające zawrócenie ich na morzu lub zapobieżenie niekontrolowanemu ich napływowi.

Zewnętrzne przedsięwzięcia Unii prowadzone były najpierw w ramach powstałego jako pokłosie Konferencji Barcelońskiej w 1995 roku Paktu Śródziemnomorskiego [Adouse 2008, ss. 12–36], rozszerzonego 13–14 lipca 2008 roku do postaci Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego [Rados 2005, s. 1]. Istotną rolę zaczyna odgrywać koncepcja ograniczenia bodźców do opuszczania swoich krajów przez potencjalnych imigrantów poprzez zapewnienie im zadowalającego poziomu bezpieczeństwa i poziomu życia na miejscu. Dowodzi tego fakt, że podczas corocznego orędzia o stanie Unii w 2017 roku przedstawiono pomysł stworzenia silniejszej, skuteczniejszej i bardziej sprawiedliwej unijnej polityki migracyjnej i azylowej, w szczególności poprzez zapewnienie

dotatkowych wkładów do unijnego funduszu powierniczego na rzecz Afryki [Orędzie 2017, ss. 52–54]. Plan inwestycji zewnętrznych w Afryce dysponuje wkładem wynoszącym 4,1 mld euro, a pomoc w dalszych inwestycjach przewidywana jest nawet na kwotę 44 mld euro. Planowane jest przekazanie w latach 2014–2020 kwoty 31 mld euro w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej dla Afryki. Ponadto ustanowiony został kryzysowy fundusz powierniczy dla Afryki w wysokości 2,7 mld euro, przeznaczony na finansowanie projektów związanych z zapobieganiem migracji [Orędzie 2017, s. 54]. Należy zauważyć, że podjęte działania mogą w przyszłości przynieść pozytywne efekty.

W odniesieniu do narzędzi siłowych najważniejszym organem jest Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej z siedzibą w Warszawie, znana pod nazwą Frontex, utworzona na podstawie rozporządzenia Rady UE z 26 października 2004 roku. Do jej głównych zadań należą koordynowanie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi UE, analiza ryzyka związanego z ochroną granic oraz udzielanie wsparcia w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej, a w zakresie nielegalnej imigracji pomoc krajom wspólnoty w odsyłaniu nielegalnych imigrantów do państw pochodzenia poprzez organizowanie wspólnych lotów powrotnych i przygotowywanie dokumentów podróży [Sasnal 2015, s. 19].

W czasie jej działalności w ramach operacji „Tryton”, „Posejdon” oraz „Sophia” od 2015 roku na Morzu Egejskim i Śródziemnym udało się uratować prawie 620 tys. osób, a podczas zwalczania procederu nielegalnego przetrzutu uchodźców zatrzymano blisko 2 500 podejrzanych o przemyt i handel ludźmi oraz zajęto ponad 470 jednostek pływających. Efektywnym przedsięwzięciem są także szkolenia dla libijskiej straży przybrzeżnej oraz pomoc materiałowa, na którą w lipcu 2017 roku przeznaczono 46,3 mln euro [Orędzie 2017, s. 52].

Problemem jest jednak słaba współpraca z innymi podmiotami, tj. np. Europol. Agencje te zamiast współpracować, rywalizują ze sobą, co osłabia zdolność UE do racjonalnej oceny zagrożenia i planowania strategicznego. Również w zakresie wymiany danych osobowych nie została jasno określona odpowiednia forma współpracy pomiędzy agencjami [Wolf 2018, s. 2].

Wnioski

Procederu nielegalnej migracji przez Morze Śródziemne nie da się zlikwidować, a racjonalnym działaniem jest dążenie do zmniejszenia jej skali do akceptowalnego poziomu. Należy przypuszczać, że najbardziej efektywnym sposobem zapobiegania nielegalnej migracji przez Morze Śródziemne jest zmniejszanie poziomu jej przyczyn na drodze pomocy finansowej dla krajów, które generują rzesze imigrantów. Niestety proces ten został rozpoczęty relatywnie niedawno, a do tego czasu zajmowano się praktycznie tylko procesem przyjmowania i relokacji napływających imigrantów na obszarze Unii. Spowodowało to nie tylko problemy z nadmierną liczbą przyjętych imigrantów i negatywnymi tego skutkami, ale także rozdziewiek w samej Unii, co może skutkować wieloletnimi animozjami i nieufnością pomiędzy krajami członkowskimi.

Wzmacnianie granic zewnętrznych Unii, w tym morskiej na Morzu Śródziemnym, jest jak najbardziej wskazane, lecz będzie mało skuteczne bez bardziej racjonalnej, a nawet restrykcyjnej interpretacji prawa międzynarodowego i prawa morza. Inaczej siły morskie Europejskiej Agencji Straży Granicznej będą nadal pełniły funkcje ratownicze, a nie ochronne.

Bez wątplenia problem nielegalnych imigrantów rozgrywa się także w sferze informacji, a przede wszystkim medialnej. Można jednak zaobserwować powolny spadek euforii, szczególnie w krajach, które najszerzej otworzyły możliwości przyjmowania imigrantów. Dotyczy to także władz Unii Europejskiej, wśród których pojawiają się opinie, że nie wszyscy przybywający do Europy potrzebują ochrony i opieki, a wielu z nich pojawia się tu tylko w celu znalezienia lepszego życia. Kuriozalnie prowadzi to racjonalizacji przedsięwzięć w tym zakresie.

Reasumując, można stwierdzić, że problem nielegalnej migracji do Unii Europejskiej leży w postrzeganiu tego procederu, a więc w sferze mentalnej, a nie prawnej czy organizacyjnej. Obserwuje się bardzo skrajne podejście państw członkowskich do tego problemu, od przekonania, że Afrykę i Azję można bez problemu przesiedlić na terytorium UE, po zakaz przyjmowania kogokolwiek. Tym samym dopóki sama Unia nie wypracuje strategicznie racjonalnych, akceptowalnych przez wszystkie kraje członkowskie poglądów w tym zakresie, dopóty przedsięwzięcia będą medialne, krótkotrwałe, kampanijne, o małych efektach, tak jak obecnie.

Bibliografia

- Adouse H. (2008), *Die Euro-Mediterrane Partnerschaft. Europäische Ambitionen und nahöstliche Realitäten*, Verlag Hans Schiler, Berlin.
- Agencja ONZ ds. Uchodźców (2017), *Mediterranean sea arrivals from January 2017*, www.data2.unhcr.org, dostęp: 12 maja 2018.
- Brosovsky U., Rokiciński K. (2002), *Kampf gegen asymmetrische Bedrohungen*, Seminarium DEMOSTENES 2002 11. September 2001. Auswirkungen auf das Aufgaben- und Fähigkeitsprofil der Deutschen Marine, Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg.
- *European Stability Initiative, The Refugee Crisis Through Statistics, A compilation for politicians, journalists and other concerned Citizens*, 30 January 2017, <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20The%20refugee%20crisis%20through%20statistics%20-%2030%20Jan%202017.pdf>, dostęp: 28 kwietnia 2018.
- I Punkt Dodatkowy do Konwencji Genewskich. I PROTOKÓŁ DODATKOWY. Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych Genewa, 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175, załącznik).
- I Konwencja Genewska, Konwencja o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych (I konwencja genewska), Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171, załącznik).
- II Konwencja Genewska, Konwencja o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu (II konwencja genewska), Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. z 1956 r. Nr 56, poz. 175, załącznik).
- III Konwencja Genewska, Konwencja o traktowaniu jeńców wojennych (III konwencja genewska), Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. z 1956 r. Nr 38, poz. 175, załącznik).
- ITALY: Muslim invaders have all but killed the tourist industry on the tiny island of Lampedusa, (2011), National International News, 7.06.
- Konarzewska A. (2007), *Migracyjne problemy Unii Europejskiej – raport*, Bezpieczeństwo Narodowe, I-II, Warszawa.
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 28 lipca 1951 (1991), Dz.U. Nr 119, poz. 515.

- Kustra W. (2004), *Potencjalne formy i sposoby organizowania przerzutu nielegalnych emigrantów w basenie Morza Bałtyckiego*, w: *Współczesne wyzwania bezpieczeństwa europejskiego*, Mickiewicz P., Kubiak K. (red.), Gdynia.
- *Orędzie o stanie Unii w 2017 r.* (2017), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- *Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r.* (1991), Dz.U. Nr 119, poz. 517.
- Rados T. (2005), *Euro-Śródziemnomorska Karta Pokoju i Stabilności*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, <http://www.psz.pl/124-polityka/tomasz-rados-euro-sroziemnomorska-karta-pokoju-i-stabilnosci>, dostęp: 9 maja 2018.
- Rokiciński K. (2004), *Współczesna żegluga i ratownictwo morskie w świetle zagrożeń asymetrycznych*, XIV Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna – Rola nawigacji w zabezpieczeniu działalności ludzkiej na morzu, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia.
- Rokiciński K. (2013), *Asymetria na morzu. Wyzwania, szanse i zagrożenia*, Sowa, Gdynia.
- Rokiciński K., Wardin K. (2006), *Wybrane problemy masowej nielegalnej imigracji drogą morską na obszarze Morza Bałtyckiego*, w: *Realizacja zadań bezpieczeństwa przez samorząd terytorialny*, Kitler W., Piątek Z. (red.), Warszawa.
- Royal Navy (1910), *Convention for the Unification of Certain Rules of Law with respect to Collisions between Vessels* (Brussels, 23 September 1910), <http://www.admiraltylawguide.com/conven/collisions1910.html>, dostęp: 16 kwietnia 2018.
- SOLAS-74 (2002), *Międzynarodowa Konwencja o Bezpieczeństwie Życia na Morzu „SOLAS” 1974 wraz z późniejszymi zmianami*, Wydawnictwo Morskie, Gdańsk.
- Suduł R. (2012–2013), *Definicje i uwarunkowania nielegalnej imigracji*, Rocznik Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych, t. VIII–IX, z. 1.
- *The tiny Italian fishing island, which now has MORE migrants fleeing Tunisia and Libya than inhabitants* (2011), Daily Mail Reporter, 30.03, s. 1.
- Walker B. (2011), *North African Illegal Aliens Riot on Lampedusa*, London Telegraph, 21.09.

- Wolf S. (2018), *The first 100 days of the new Frontex Director*, Euobserver, www.euobserver.com., dostęp: 9 maja 2018.
- Zięba R. (2000), *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, SCHOLAR, Warszawa.

Sabri Öz | soz@ticaret.edu.tr

Istanbul Commerce University, Istanbul, Turkey

The Chairman of Industrial Politics and Technology Management Science

Income Inequality under Technological Transformation: Three Sector Analysis

Abstract: The world is in unprecedented changes at the beginning of the twenty first century. Agricultural Industrial and Service sectors are in a transformation. Technology replaces with high technology and hence comes man-made human-kind Robotics. These changes, also has an impact on both social and economic status of human life. As indicated in many research, income inequality and poverty is the most important of this era. It has many reasons, but technological transformation has a special point of view in between the others. The reason is that, technological transformation effects all three sector. This study, search for the relationship between technological transformation with income inequality and poverty considering the three sector. As a literature based study, Eurostat and OECD data base has been accepted as primary data.

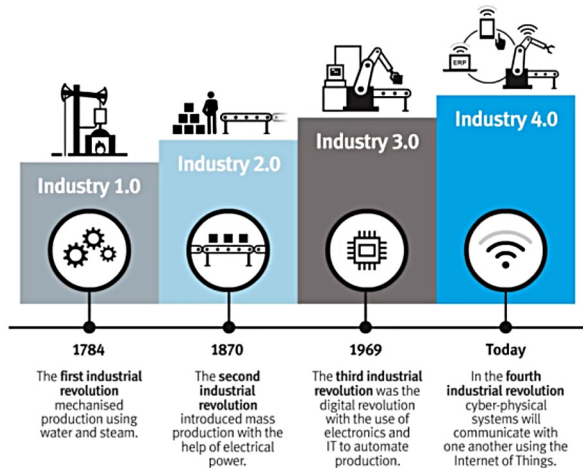
Keywords: Income Inequality, Poverty, Three Sector, Unemployment, Technological Transformation.

Introduction

Developing and developed countries are in a continuous change. As the world general economic transition historically, it has a beginning with hunter society and after that comes agrarian society. Agrarian society would never end, but its ratio is getting reduced from time to time in

Gross Domestic Product (GDP) at all. Today for some developing countries agriculture has almost 5 percent ratio or less of economically with in the GDP. In the 18th century there was a big transformation called industrialization, industrial revolution, by the steam engine foundation. Some academic references call that transformation as the Industry 1.0 which will transform to 4.0 at the end of 20th century. 1.0 begins with the mechanized production using water and steam. With the energy formation, the second step was introduced mass production with the aid of electrical power, called industry 2.0 at the end of 19th century. After the second world war, by using electronic devices production has a big transformation, which brings industry 3.0 just before the petroleum crises. With the industry 3.0 world uses Information Technology for automated production systems. Today, the cyber-physical systems communicate with each other, and is called industry 4.0 at the end of the 20th century. Industry 4.0 brings digital, mechanical, physical and biological systems together. These changes is shown in the Figure-1 below. Intelligent production incorporated with cloud technology, IT and big data.

Figure 1. The Evaluation of Industrial Production



Source: Festo Training and Consultation Documents, Industry 4.0 and Change.

At all countries, from China to European, these revolutions are inevitable. Even in different time, due to culture, geography, demographic and political structure of countries, sooner or later these transmissions has in appear. For instance, in China, all the dynasties has the power on economics, and on states, the revolution prevailed, even later than in European countries which has a miscellaneous state concept and structure [Long 2011, p. 74]. Doesn't matter where ever it is surrounded, the industry 4.0 has a feature of not just changing what human do, but it is changing human himself [Schwab 2017a, p. 23, Schwab 2017b].

Income inequality and poverty

By most of the economists stated, 21st centuries main problem is income inequality and poverty. Not just economists also the multilateral trading systems, united nations and worldwide institutions also handled the same subjected reports. The first thing is to define and indicate the types of inequality also poverty and how to measure and scale them.

Income Inequality

Income inequality, income justice, equilibrium are sometimes used interchangeably. In fact, these terms could not be conjugated, they are not alternative terms to each other. This treatise prefer to use just income inequality. Inequality could be measured, that is an important point. As the world changes from one revolution to another, the impact of that changes should be trailed, and monitored. And taking actions need to clarified data. The data for each country should be standardized, otherwise a panel study could not be handled.

In general, there are four types of income inequality: Individual, Sectorial, Functional and Regional income inequality. This research focuses on individual income inequality. Also some other references based the inequality types on income, and hence wage inequality, time space inequality, capital-labor inequality [Piketty 2015b, pp 5–55]. The second point of view is how to measure the inequality. There are several methods for measuring the inequality. One of them and well known one, is GINI Coefficient, which is calculated by the area ratios under

the Lorenz Curve, Kuznets Curve, Theil Index, Robin Hood Index, decile dispersion, palma ratio [UN 2015, p. 3] and such other methods are used to determine the inequality. In this paper, focused on GINI and the P80/P20 ratio.

Poverty

Poverty is a different subject than inequality. Even, it is stated that a single science cannot explain and define poverty [Şenses 2006, p. 28], most references classify it in two main classes: Absolute poverty and relative poverty. Absolute poverty could be defined as: Those who do not have enough incomes to sustain their subsistence vital activities are in the absolute poverty. That amount is referred as 2100 – 2400 calories per day per person [Alagh 1992, p. 109]. This value may change for the rural and urban areas, or the geographical region. For instance, in Tanzania, the same values accepted as 1900–2000 and 2100 calories respectively [Sarris, Tinios 1995, p. 1417]. One of the main question is, what would be the money value for each of the calories. This may change also by some other assumptions. The basket which is occupied the food and other basic needs, and also the money value of the country can change indeed. For instance, it is a common assumption that for developing countries 2100 calories could be obtained by 2.15 USD, as the same value is 4.3 USD for developed countries [OECD 2018].

On the other hand, the amount of people who has income under the median value, is called rational or relative poverty. This type of poverty has an impression of “related to other“. Even some other types of poverty and definitions are made by different institutions, such as humanitarian poverty [Arpacoglu, Yildirim 2011 p. 62], situational poverty, transitory poverty, generational poverty and chronic poverty Özge Arpacoglu, Metin Yildirim [Ejder Temiz 2008, pp. 61–100], but the most used one is absolute poverty which would be easily related with income inequality.

Nevertheless, the most focused subject economically of the 21st centuries multilateral trading institutions are on mainly to decrease the poverty and boost the prosperity of the worlds income. This is situated by the different institutions annual reports, for example, world bank group, world trade organizations and so on [WBG 2017, p. 5].

Technology vs income inequality and poverty

Income inequality has many effective parameters and many factors, which are attracting to change its indexes. Mainly these factors could be divided into two groups, first one of these factors is controllable and the other one is non-controllable by the governmental management of the society [Oz 2017, p. 187]. Technology is also one of the main factor, which could be derived as controllable or non-controllable. For instance, the innovative and sharp changes such as transformations could not be controlled by the government of any country. They effect of the whole countries of the world. Foreign Trade Policy, Monetary Policy, Fiscal Policy, Education and health care policies and regulations (laws and legislations) are the under control of any government whereas, globalization, third sectoral change which are called NGO's, demographic, cultural, religious and regional structure, the claim of three sector theories, economic crises etc. are non-controllable factors for any country [Oz 2017, p. 148].

Block chain technology and its products, any country could forbid to use of that kind of technology due to the social needs and demand, could be given as an example to non-controllable aspect of technology. Even it is not a new technology, common and in use of some kind of software programs have an effect of changing the vocational needs and labor force requirements. According to some researchers and economists, during the next twenty years most countries of the world will not need advocators, also not need internal auditing, accounting, retailing etc. So it has a meaning such that a transition is required for all sectors in its own economic system [Alkin 2017]. This situation indicates that there will be an unemployment at least mentioned fields and their workers who doesn't have enough information knowledge. Unemployment causes to open the gap between the most rich and the least earning groups of Lorenz curve; thus world faces with deeper poverty. So, how can we classify these groups of jobs and how the world will be able to get rid of these negative effects, would be the main question of the economists. At this point there are some different opinions and theories which make some economists distinguishes from others. In this paper the three sector theory is debated as below.

The Three Sector Theory

Three sector, refers agriculture, industry and service sectors. In many articles the three sector is illustrated as primary sector, secondary sector and tertiary sector respectively. Some other literature, has a classification more than three sector, quaternary and quinary sectors. The fourth and fifth sectors are important for this study, because they are based on the human capital such as information technology, education and top management decision makers of both private and governmental sectors [Pettinger 2017]. The main idea behind the three sector theory, in any economy the ratio of the generated GDP is coming from, differs with respect to that sectors. It is changing for any country rather its system open or closed economic models [Akgül 2009, p. 65]. The ratio is also depending up on the countries developing or developed one. For the developed country, the service sectors, actually the third, fourth and fifth sectors generates higher value with in the GDP whit respect to the developing countries generated GDP. For Turkey, as a developing country the service sector occupies almost 65 percent of the GDP whereas agriculture has 13 percent. And the value is increasing to the service sector side, as GDP increases per capita year by year.

The important thing is the increase in the ratio of the service sectors with in the whole GDP as any economy developing. Technology and education as human capital also increases with the GDP per capita increase in any economy. As multilateral trading system offers in any economy for liberalization and struggles for globalization, it has a negative consequences on income inequality [Obstfeld 1998, p. 20].

As traditionally and historically three sector comes ones another in developing economic system of the world. As well known, economy has started by the hunters and later gathers, agrarian and comes to 18th century up to industrialization. Primary sector has a declining ratio by the secondary sector and deeper down by the service sector and information and technology. As Thomas Piketty indicated rate of return is greater than the growth rate of the whole economy, and this is a historical issue so that somehow changes by political conjunctions [Piketty 2015a, p. 385]. So by the three sector changes the ratio of the distribution with in the GDP, it also has negative effects for income inequality so that in-

creases the gap between the top %1 and the bottom %1 income owner. Of course, technological and information is not the only altering and regulating factor, but it has a dominant affect rather than the other factors.

Table 1. Three Sector Ratios Within the GDP

GDP Comes From, %:	Agriculture Sector	Industry Sector	Service Sector
Developing Countries	20	23	57
Developed Countries	5	25	70

Source: own formulation.

The table above shows that there is an important problem with the developing and developed countries terms. The reason is that, developing countries without completing the industrialization needs of their country, could not passes through the information society. If, passes, it would be just a market for the production based countries so that they consume without producing and industrializing. Hence, at the end of the day, that countries' poverty become deeper and would be in increase.

Socio-Economic Effects of Technological Transformation

The world, during the 21st century become more and more global [ETH 2018]. This information is also supported by the increase in openness trade value of the whole country at the same time, as by of ICC Open Market Index [ICC 2017]. At the same time, according to the International Technology Unity's report for Measuring the Information Society Report, 2017, information used by human and finally produced technology is also in increase year to year [ICT 2018]. On the other hand, one of the most important idea of the 21st Capital by Thomas Piketty, was to regulate the taxes to be able to decrease the poverty or decrease the gap in between the most income owner and the least groups of Lorenz curve, as it is going worse every year [Piketty 2015c, p. 19]. These three facts, yields that globalization and increase in technology and information usage, has negative consequences for the top and bottom earners in total income.

Table 2. KOF Swiss Globalization Index

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Rank of 2015
Netherlands	91,98	92,09	92,12	91,72	92,84	90,24	1
Swiss	88,2	86,84	87,43	88,31	88,79	89,7	2
Sweden	88,42	87,73	87,12	86,05	87,96	88,05	3
Poland	79,46	78,67	79,38	80,34	81,32	78,72	31
Türkiye	69,98	69,21	70,3	70,17	71,33	70,87	47
Av. Score	56,14	56,08	56,36	56,65	57,19	60,94	

Source: KOF Swiss Economic Institute.

Table 3. ICC Open Markets Index

Country	2013		2015		2017	
	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
Singapore	2	5,50	1	5,50	1	5,60
Hong Kong	1	5,50	2	5,50	2	5,50
Luxembourg	3	4,90	3	4,90	3	5,00
Poland	34	3,80	31	4,00	32	3,80
Av. Score	3,50		3,70		3,60	

Source: ICC.

Table 4. Information and Technology Development Index

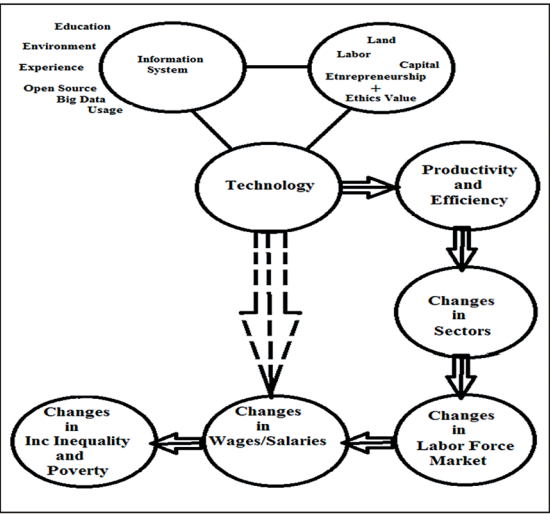
Year	2016		2012							
Country	ICU Develop- ment Index		ICU Develop- ment Index		Accessibility Sub-Index		Utilization Sub-Index		Talent Sub- -Index	
	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
Iceland	2	8,78	1	8,98	2	9,38	5	8,70	9	8,75
South Korea	1	8,80	2	8,85	7	8,85	4	8,71	2	9,15
Switzerland	4	8,66	3	8,74	8	8,85	2	8,88	31	8,21
Denmark	3	8,68	4	8,71	14	8,39	1	8,94	6	8,87
UK	5	8,53	5	8,65	4	9,15	7	8,38	33	8,17
Hong Kong	6	8,47	6	8,61	3	9,22	10	8,21	32	8,19
Netherlands	10	8,40	7	8,49	10	8,65	9	8,28	14	8,59
Norway	7	8,45	8	8,47	27	8,00	3	8,82	11	8,71

Luxembourg	9	8,40	9	8,47	1	9,54	8	8,30	74	8,65
Japan	11	8,32	10	8,43	9	8,80	11	8,15	30	8,22
Poland	50	6,73	10	8,43	9	8,80	11	8,15	30	8,22
Türkiye	72	5,66	67	6,08	78	6,30	73	4,92	40	7,97
Av. Score		4,93		5,11		5,59		4,26		5,85

Source: TUIK/ICU.

The three factors presented above, may use mediator effects, may not be directly has an influence on the poverty and income inequality. Some may show other mediators as below:

Figure 2. Mediator Effects of Technology on to Income Inequality and Poverty



Source: own formulation.

The flow chart shows that, information system is effected by the educa- tion, environment, experience and the usage and talent ability on open source big data. Information system has also interactive effect on the func- tional parameter of the production. One of the important issue is that, ethics value should be included for the production system. These two ar- guments combination results technology. The productivity and efficiency

would change by the technology utilization. And this implies a change and extinction of some vocational area, and also a change of the labor market. These changes also brings new adjustments in wages and salaries of both employees and managers in the whole economic system. That's why, poverty and inequality of income distribution is effected by the technology.

Conclusion

Technology on its own, doesn't make sense for income inequality and poverty. It has some mediator factors and by that parameters it would change and in generally negative consequences on poverty. The chronic change is traced by means of using information and utilizing the technological instruments near by the capital owners and makes top percentiles richer than ever. Especially with the analysis of the service sector, which is the third part of the mentioned theory, increasing information based and technological vocations, education would be more important for the new labor market structure. Non-educated social group would loss their jobs and hence included in the relative poverty.

This article shows that technologies negative effects on the income inequality. Justice, equilibrium and equality terms should be defined and used ordinarily at this point. Especially new era technology and new generation transformations creates new area for labor markets, but how it would be distributed is main problem. It is doubtless that who has knowledge on new systems and well educated, has more advantage on to have new jobs. And this implies "educational equalization" would be debated.

References

- Akgül Z. (2009), *The Impact Of International Capital Flows In A Three Sector Open Economy: A Dynamic General Equilibrium Analysis*, Thesis, METU, Ankara.
- Alagh Y.K. (1992), *Growth Performance of the Indian Economy 1950–89*, Problems of Employment and Poverty, Developing Economies, Volume 30, Issue 2.
- Alkin K. (2017), *Türkiye'yi 2017'e Dijital Kobiler Taşıyacak*, Sabah Gazetesi, 25 Ekim.

- Arpacoglu Ö., Yıldırım M. (2011), *Dünyada ve Türkiye’de Yoksulluğun Analizi*, İİBF Dergisi, Volume 4, Number 2, Niğde.
- ETH Zurich Swiss Economic Institute (2018), KOF Globalization Index, <https://www.kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>, May 3, 2018.
- ICC Open Market Index 2017 (2017), <https://iccwbo.org/publication/icc-open-markets-index-2017>, April 25, 2018.
- ICT Development, ITU Data (2018), <https://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html>, May 1, 2018.
- Long P. (2011), *Technological Transmission in China and Europa, A comparative View, Cultures of Knowledge*, Volume 103, Series Sinica Leidensia.
- Obstfeld M. (1998), *The Global Capital Market: Benefactor or Menace?*, „The Journal of Economic Perspectives”, Issue 12.
- OECD (2018), <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/>.
- Oz S. (2017), *1980 Sonrası Türkiye’de Maliye Politikalarının Gelir Dağılımı ve Sosyal Adalet Etkileri*, Bilimevi, Istanbul.
- Pettinger T. (2017), *Sectors of the Economy*, Economicshelp, July.
- Piketty T. (2015a), *Le Capital au XXIe Siecle*, translated by: Hande Koçak, Yaylacık Istanbul.
- Piketty T. (2015b), *The Economics of Inequality*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London.
- Piketty T. (2015c), *The Economics of Inequality*, translated by Arthur Goldhammer, Cambridge, London, England.
- Sarris A.H., Tinios P. (1995), *Consumption and Poverty in Tanzania in 1976 and 1991 – A Comparison Using Survey Data*, “World Development”, Volume 23, No 8.
- Schwab K. (2017a), *Dördüncü Sanayi Devrimi, Optimist yayınları*, İstanbul, translated by Zülfü Dicleli.
- Schwab K. (2017b), *The Founder Of World Economic Forum*, https://www.youtube.com/watch?v=1K_ATYqvHTs, 1st March 31, 2018.
- Şenses F. (2006), *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk*, İletişim Press.
- Temiz H. E. (2008), *Dünyada Kronik Yoksulluk ve Önleme Stratejileri*, Çalışma ve Toplum, Volume 2.
- UN Development Issue (2015), „Inequality Measurement”, Issue 2.
- World Bank Group (2017), Annual Report, Air Transport.

Monika Bator-Bryła | monika.bator-bryla@ujk.edu.pl

Jan Kochanowski University in Kielce

Faculty of Law, Administration and Management Studies

Expulsion as a Restrictive Measure, Justified on Grounds of Security and Public Order in the Light of the CJEU Judicial Practice

Abstract: The free movement of citizens of Member States of the European Union plays an important role in the integral life of societies of Member States. The entry of new countries from Central and Eastern Europe into the Union caused the transformation in the area of free migration, which resulted in the unification of legal norms in the form of Directive 2004/38/EC of April 29, 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the Union. Free movement of persons was passing through a series of phases of evolution and received attribute news, especially in the new Member States. In the last few years we can observe a gradual increase in judicature on the freedom of migration on the basis of the regulations of Directive 2004/38/EC. This article demonstrates expulsion as a restrictive measure, that Member States can use against other nationality residents in case of violating of public order or security, specially in the light of the CJEU judicial practice.

Keywords: free movement, the Court of Justice of the European Union, restrictions of free movement, EU citizens, expulsion, public order, public security.

Introduction

The implementation of restrictive measures with regard to employees moving within the European Union is mainly performed pursuant to art. 45 par. 3 TFEU and in a wider context, i.e. with regard to EU citizens and their family members, pursuant to art. 27 sec. 1 of Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of Member States.

The analysis of the case law of the Court of Justice of the European Union proves that the most commonly used measure limiting the rights of citizens of Member States is an order to leave the host country, that is expulsion from its territory. The main author's objective is presentation and analysis of CJEU judicial practice in the field of Treaty application of admitted measures by Member States.

CJEU judicature

In the Criminal Proceedings against Donatella Calfa case, the Court of Justice stressed that it is unacceptable to apply domestic law, which obliges national courts to rule lifelong expulsion from Greece of citizens of other Member States who have been convicted of acquiring and possessing intoxicants [C-348/96, Criminal Proceedings against Donatella Calfa, judgment of 19 January 1999, ECLI: EU: C: 1999: 6, conclusion of a judgment]. Undoubtedly, a Member State may assume that the use of the above-mentioned means constitutes a social threat, justifying the adoption of special measures against foreigners, violating internal order, in order to maintain public order. However, the implementation of derogations from the freedom of migration and public order reasons obliges to a restrictive and narrow interpretation of legal norms in this regard [Wiącek 2011, Szewczyk 2013, pp. 64–65]. In addition, it should be assumed that, in the light of existing case-law, determining the application of such means as refusal of entry or order to leave the country subject to the existence of a real and sufficiently serious threat to the essential interests of society, the issuing of an expulsion order in the circumstances of the case in question could have the intended legal ef-

fect only in the event of the above threat, of course with retaining the current news attribute. It is necessary to emphasize the inconsistency of the automatic pronouncement of lifelong detention as a result of a criminal conviction without regard to the conduct of the convicted person and the danger which that person poses to public order. This means, according to a well-established interpretation, failure to meet the requirements of reference to public policy considerations and the inability to effectively justify restrictions on freedom in the proceedings in question [C-348/96, Criminal Proceedings against Donatella Calfa, as above, paragraphs 18–28].

Undoubtedly Directive 2004/38/EC strengthens the importance of protection against expulsion, constituting in art. 28 para. 3 (a) that such a measure cannot be taken against Union citizens, with the exception of a decision justified on imperative grounds of public security by Member States, provided that they have resided in the territory of the host State for the last ten years. The rights conferred by that act on citizens of the Union may not have a less scope than those indicated in the acts replaced by the directive [case C-127/08, *Metock, Ikeng, Baheten, Ikogho, Chinedu, Igboanusi, Batkowska przeciwko Minister for Justice, Equality and Law Reform*, judgment of 25 July 2008, ECLI: EU: C: 2008: 449, paragraphs 59 and 82; C-162/09, *Secretary of State for Work and Pensions przeciwko Taous Lassal*, judgment of 7 October 2010, ECLI: EU: C: 2010: 592, paragraph 30]. The above-mentioned opinion is confirmed by the judgment of Land Baden-Württemberg against Panagiotis Tsakouridis [case C-145/09, *Land Baden-Württemberg przeciwko Panagiotisowi Tsakouridisowi*, the judgment of November 23, 2010, ECLI:EU:C:2010:708]. This case comprehensively regulates the situation of a Greek citizen born in Germany who obtained a residence permit for an indefinite period in that country. Subsequently, following a handful of convictions against Tsakouridis, he was sentenced to imprisonment for more than six years. The relevant authorities ruled losing the right to enter and stay on the territory of Germany against the concerned person, justifying the restrictions on overriding reasons of public safety due to exceeding the threshold of five years imprisonment.

While Directive 2004/38/EC emphasizes the importance of protecting entities integrated into a Member State, the decisive criterion

remains the ten-year period of residence in the territory of a Member State preceding the expulsion decision. It follows from the case-law that the existence of the criterion requires the competent authorities to take into account all the circumstances of the case, in particular concerning the absence of the concerned person in the country of residence. In the Land Baden-Württemberg case against Panagiotis Tsakouridis, the issue examined was the extent to which the criminal activity of the person concerned, that is the trade in narcotic drugs, could be covered by the overriding reasons of security or public order, assuming that the entity benefits from the protection provided for in art. 28 paragraph 2 or paragraph 3 of Directive 2004/38/EC [in the light of art. 28 para. 2 of Directive 2004/38/EC towards Union citizens or their family members, irrespective of nationality, who have the right of permanent residence on the territory of the host Member State under Article 16 of this directive, no decision on expulsion may be issued from the territory “except for serious reasons of public policy or public security”. However, pursuant to art. 28 para. 3 such a measure cannot be taken, with the exception of a decision justified by ‘overriding reasons of public security as defined by Member States’]. Undoubtedly, the dependence of the expulsion measure on the existence of overriding reasons of public security within the meaning of art. 28 para. 3 of the above-mentioned directive is aimed at limiting the implementation of expulsions to exclusively exceptional situations. Furthermore, the expulsion measure itself, in the light of this provision, is justified by overriding reasons of security when it is necessary to protect interests while at the same time creating an exceptional threat. Certainly, the assessment of the latter should be made at the moment of issuing the decision on expulsion [joint cases C-482/01 and C-493/01, Georgios Orfanopoulos i inni; Rafaele Oliveri przeciwko Land Baden Württemberg, judgment of 29 April 2004, ECLI: EU: C: 2004: 262, paragraphs 77–79], taking into account in particular the degree of involvement in criminal activity, the size of the damage or possible repetition of the crime and, on the other hand, the subject of reintegration of the entity in a Member State [case C-30/77, Regina v. Pierre Bouchereau, judgment of 27 October 1977, ECLI: EU: C: 1977: 172, paragraph 29], because there is always the risk of recidivism. When sanctions are imposed, all circumstances affecting

the outcome of the case must be taken into consideration, and therefore it is unacceptable to issue a decision to expel, resulting from a five-year conviction, without prior analysis of all the above factors by the competent national authorities. Furthermore, the CJEU confirmed the possibility of referring to grounds of general interest in order to justify a national measure restricting freedom of movement only if such a measure respects fundamental rights [rights to respect private and family life, resulting in particular from the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. See. case C-400/10, PPU, McB, judgment of 5 October 2010, ECLI: EU: C: 2010: 582, paragraph 53]. Certainly, the expulsion of an entity from the country in which their family resides would constitute interference with their family rights. The latter could be justified by an overriding social need and proportionality to the pursued objective [C-60/00, Mary Carpenter and Secretary of State for the Home Departments, judgment of 11 July 2002, ECLI: EU: C: 2002: 434, paragraph 42].

It is true that the CJEU in the past made decisions in which it confirmed Member State's competence to consider narcotic drugs as a threat to the public interest, justifying the adoption of specific measures with regard to foreigners infringing the law [case C-348/96, Criminal Proceedings against Donatella Calfa, jw., pkt 22; joint cases C-482/01 and C-493/01, Georgios Orfanopoulos i inni; Rafaella Oliveri przeciwno Land Baden Württemberg, as above, paragraph 67]. Then the claim allowing subordination of trafficking in narcotics in an organized criminal group to public order seems more rational. However, the issue of being subject to "serious public order or security" or "imperative grounds of public order" and whether the expulsion measure meets the criteria previously discussed should be subject to the national court's assessment. In the present case, the CJEU leaves discretion to the final decision of a judicial authority of a Member State. If the latter determines that the concerned Union citizen enjoys the protection of Article 28 para. 2 of Directive 2004/38/EC, this provision should be interpreted in such a way that the fight against crime related to trafficking in narcotic drugs in an organized criminal group is covered by the notion of serious reasons of public policy or public security. However, the use of the protection of

art. 28 para. Article 3 of Directive 2004/38 / EC by the concerned person should be interpreted in such a way that combating drug trafficking in an organized criminal group may be covered by overriding reasons of public security capable of justifying a measure of expulsion of a Union citizen who has resided in the host Member State for the previous ten years [case C-145/09, *Land Baden-Württemberg przeciwko Panagioti-sowi Tsakouridisowi*, as above, paragraph 56].

The CJEU has repeatedly emphasized in numerous decisions the necessity of taking into account in detail the circumstances of the case and the individual behavior of the entity threatened by the application of the said measures. In the proceedings, the Commission of the European Communities against the Kingdom of the Netherlands applying general legislation on foreigners with regard to Union citizens permitting the automatic linking of a conviction with a measure in the form of expulsion, instead of Directive 64/221/EEC of 25 February 1964, the Kingdom of the Netherlands failed to fulfill its obligations, incumbent upon it by virtue of this legal act [case C-50/06, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Niderlandów*, Judgment of 7 June 2007, ECLI: EU: C: 2007: 325, para 52, para. 1]. The object of the plea in the presented case was to convict citizens of the Union for imprisonment and to declare them intrusive for reasons of public order by the Netherlands authorities. The Commission of the European Communities argued that the application of the provisions on foreigners to the citizens of the Union, together with the systematic and automatic combination of the conviction with the means of expulsion, is contrary to Directive 64/221/EEC of February 25, 1964 [Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the coordination of special measures regarding the movement and stay of foreigners, justified on grounds of public policy, public security or public health, Official Journal of the European Union L 56, p. 850, 04/04/1964]. The Dutch authorities denied the Commission's position, claiming that EU citizens who do not have the right to stay under Community legislation do not fall within the scope of Directive 64/221/EEC, thereby national laws is applicable to them. In response to the arguments of the Netherlands party, the EC Commission stated that expulsion should be based on the individual behavior of the party for reasons of public order and cannot solely be

a consequence of the conviction. What is more, according to the case-law, there must be a real, sufficiently serious threat to the basic interest of the state [cases C-30/77, *Regina v. Pierre Bouchereau*, judgment of 27 October 1977, ECLI: EU: C: 1977: 172, paragraph 35; C-348/96, *Criminal Proceedings against Donatella Calfa*, as above., 24; C-441/02, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, judgment of 27 April 2006, ECLI: EU: C: 2006: 253, paragraph 35; C-503/03, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*, judgment of 31 January 2006, ECLI: EU: C: 2006: 74, paragraph 46; C-482/01 and C-493/01, *Georgios Orfanopoulos i inni; Rafaelle Oliveri przeciwko Land Baden Württemberg*, as above, paragraph 66]. In the above-mentioned case the Court confirmed the application of legislation permitting the expulsion of Union citizens convicted of crimes without material and procedural safeguards by the Netherlands authorities. Undoubtedly, EU regulations oppose national laws promoting the expulsion of the mentioned subject group [according to the Court, EU law also precludes national provisions based on the presumption that nationals of other Member States convicted of a specific penalty for specific offenses should be expelled. See cases C 482/01 and C 493/01 *Georgios Orfanopoulos i inni; Rafaelle Oliveri przeciwko Land Baden Württemberg*, as above, paragraph 93]. The fact that the conviction was systematically and automatically linked to a measure in the form of expulsion against Union citizens by the Netherlands legislation also remains undisputed in the presented case. Moreover, the assumption that provisions of Directive 64/221/EEC with regards to the implementation of the measures justified by reasons of public order or security applies only to EU citizens legally residing in the territory of the host Member State is completely erroneous and incompatible with European Union law [Sułkowski 2012, p. 777]. The Netherlands, as well as other Member States, should implement all EU legislation to ensure that citizens of other Member States who have been issued a decision on expulsion will benefit from protection based on EU rules. The elimination of material and procedural safeguards with regard to Union citizens who are unlawful in the area of the host Member State would deprive them of the essential part of their effectiveness (*effet utile*). In the case *Commission of European Communities against the Federal*

Republic of Germany [case C-441/02, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, as above], in which the CJEU ruled on the failure to transpose the requirements of Community law into the national legal order, in a sufficiently clear manner, within the limits of the freedom of migration. The EC Commission has accused the German side of numerous shortcomings in issuing decisions expelling EU citizens based on unclear legal bases. According to the Commission, the German authorities failed to adequately take account of the national provisions and in the German administrative practice of personal conduct in the event of the expulsion of an EU citizen on grounds of public policy. In practice, the use of such national regulations leads to decisions that are contrary to Community law [case C-482/01 i C-493/01, *Georgios Orfanopoulos i inni; Raffaele Oliveri przeciwko Land Baden Württemberg*, as above, paragraph 59 and 69–71]. What is more, the German law allowed for the immediate implementation of decisions in situations that were not sudden and did not take into due consideration the relationship between the right to respect for family life and observance of public order. The Commission did not only seek a declaration that the provisions of Community law had been incorrectly transposed into national law, but also that ‘expulsion decisions’ were issued in breach of those provisions. The Court has challenged the plea alleging infringement of Community law in so far as German law does not prohibit in a sufficiently clear automatic ruling on the expulsion from the territories of the Federal Republic of Germany of a national of another Member State exercising freedom of movement based on Community law following conviction and disregarding conduct of the perpetrator of the offense and the threats they pose to public order. Nor has it established the existence of a general and permanent administrative practice incompatible with the Community law, since the Commission did not provide the evidence necessary to deny the German Government’s claim that it was an isolated decision, not a universal and permanent practice [The Tribunal ruled that if the state’s behavior consisting in administrative practice contrary to the requirements of Community law may be of a faultful nature within the meaning of art. 226 EC, this administrative practice should show some durable and universal character. See cases: C-387/99, *Komisja przeciwko Niemcom*, judgment of 29 April 2004,

ECLI: EU: C: 2007: 364, paragraph 42; C-494/01, *Komisja przeciwko Irlandii*, judgment of 26 April 2005, ECLI: EU: C: 2005: 250, paragraph 28]. However, according to the Court, the German national regulations do not implement in a sufficiently clear manner the requirements laid down by the CJEU case law to EU citizens who use fixed-term residence permits, according to which requirements the expulsion decision is justified only if there is a real and sufficiently serious threat to the essential interest of society. As regards the existence of the latter in the administrative practice of Germany, the Commission did not provide the Court with the elements necessary for the Court to assess the alleged failure to fulfill obligations.

Further infringements, in the opinion of the applicant, concern the aspects of general prevention in the event of expulsion in German legislation and administrative practice. Therefore, the problematic administrative practice amounts to justifying the contested decisions by reasons of general prevention, and this practice is incompatible with Community law [case C-340/97, *Ömer Nazli, Caglar Nazli i Melike Nazli przeciwko Stadt Nürnberg*, judgment of 10 February 2000, ECLI: EU: C: 2000: 77, paragraph 63]. However, the Court did not share the Commission's view, recognizing the infringement of Community law to the extent that the German legislation does not prohibit sufficiently the inclusion of general prevention in the expulsion of a national of another Member State enjoying freedom of movement in accordance with Community law as invalid. Furthermore, it did not confirm the existence of a common and permanent administrative practice because of the lack of evidence to support the plea.

In the case of P.I. against the *Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid* the CJEU confirmed the proportionality of the measure in the form of an expulsion decision against the person who committed the crime of "sexual abuse of children" [case C-348/09, *P.I. przeciwko Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, judgment of 22 May 2012, ECLI: EU: C: 2012: 123]. Member States have the right to consider such offenses constitute a particularly serious violation of one of the fundamental interests of society, which may constitute a direct threat to the peace and physical security of the population, and thus fall under the notion of 'overriding reasons of public security'. These circumstances

may but do not have to justify expulsion within the meaning of 28 para. 3 of Directive 2004/38 [paragraphs 28 and next]. The timeliness of threats to one of the basic interests of the society or the host country and the issue of a possible change in circumstances after the period of more than two years from the moment of the decision on expulsion play an important role in similar proceedings [article 33 paragraph 2 of Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się, amending Regulation No 1612/68/EEC and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, Official Journal of the European Union U. L 158, p. 77, 30/04/2004]. There is no doubt, however, that the offense of sexual exploitation of children has rather an individual dimension and it is difficult to compare it with other offenses contained in art. 83 par. 1 TFEU [article 83 para. 1 TFEU (ex. Article 31 TEU)]. The European Parliament and the Council, acting by means of directives in accordance with the ordinary legislative procedure, may lay down minimum rules relating to the determination of criminal offenses and sanctions in areas of particularly serious crime with a cross-border dimension, resulting from the type or effects of these offenses or the special need to combat them together. The above-mentioned areas of crime are as follows: terrorism, trafficking in human beings and sexual exploitation of women and children, illicit drug trafficking, illicit arms trafficking, money laundering, corruption, counterfeiting of means of payment, computer crime and organized crime. Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union. C 326, p. 1, 26/10/2012]. Therefore, it is unlikely that this offense could result in a comparable scale of public security threats as in the case of terrorism, human trafficking or illegal arms trafficking. The lack of negation, as well as the possibility for the national court to decide what threats of public order or security are predisposed to the decision on expulsion, also seem justified. In this case, however, the discretion of the national court seems to limit to the perception of an EU citizen as a “*persona non grata*” in the host country that poses a threat of re-committing such offenses [Małobęcka 2014, p. 2]. On the other hand, having the competence to recognize

a given category of crimes, as in the case in question, as a premise justifying expulsion for reasons of protection of public safety or social interest, it seems rational to expel the person creating such a threat to the country of origin.

Conclusions

Evaluation of the Court's decisions suggests that Member States, to protect their own national interests, significantly limit the freedom of movement of Union citizens and their family members by failing to take into account or misinterpretation of criteria contained in EU law and principles developed by the case law of the Court of Justice of the Union in the application of measures justified on grounds of public order, security or public health. This leads to the conclusion that the limitations are interpreted in a restrictive manner, contrary to the principles developed by the CJEU, through misinterpretation or improper application of substantive law. Confirmation of this kind of thesis can be found primarily in the case law of the Court of Justice of the EU. As it has been shown, the main problem of judicial and administrative authorities is the issue of implementation of requirements that would justify the application of measures restricting freedom of movement. Decisions constituting an order to leave the host country are issued primarily without assessing the individual behavior of the expelled entity, often based solely on the fact of sentencing to deprivation of liberty without taking into account the actual, current and sufficiently serious threat to social interests.

References:

- Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move freely, amending Regulation No 1612/68/EEC and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, Official Journal of the European Union. U. L 158, p. 77, 30/04/2004.

- Directive No. 64/221/EEC of February 25, 1964. dotycząca koordynacji specjalnych środków w zakresie przepływu i pobytu obcych obywateli, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, Official Journal of the European Union. L 56, p. 850, 04/04/1964. Directive amended by Directive 75/35/EEC U. of 1975, L 14.
- Małobęcka I., *Komentarz do orzeczenia TSUE – sprawa C-348/09*, <http://www.prawaczlowieka.edu.pl/index.php?orzeczenie=d9935e84bd763cd4b8be14cb7861f1266f659f31-b0>, available on 15 July 2018.
- Sułkowski J. (2012), *Swoboda przemieszczenia się w Konstytucji RP oraz orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, in: *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Ewolucja i uwarunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, Jaskiernia J. (ed.), A. Marszałek, Toruń.
- Szewczyk M. (2013), *Unia Europejska i Romowie: System wobec kultury etnicznej*, ed. Muzeum Okręgowe w Tarnowie.
- Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union. C 326, p. 1, 26/10/2012.
- Wiącek M. (2011), *Ograniczenia swobody przepływu osób w Unii Europejskiej – przypadek Romów we Francji w 2010r.*, in: *Sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie*, Frąckowiak-Adamska A., Śledzińska-Simon A. (ed.), Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Case law of the CJEU:

- C-127/08, Metock, Ikeng, Baheten, Ikogho, Chinedu, Igboanusi, Batkowska przeciwko Minister for Justice, Equality and Law Reform, judgement of 25 July 2008, ECLI:EU:C:2008:449.
- C-145/09, Land Baden-Württemberg przeciwko Panagiotisowi Tsakouridisowi, judgement. of 23 November 2010, ECLI:EU:C:2010:708.
- C-162/09, Secretary of State for Work and Pensions przeciwko Taous Lassal, judgement of 7 October 2010, ECLI:EU:C:2010:592.
- C-30/77, Regina v. Pierre Bouchereau, judgement of 27 October 1977, ECLI:EU:C:1977:172.

- C-340/97, Ömer Nazli, Caglar Nazli i Melike Nazli przeciwko Stadt Nürnberg, judgement of 10 February 2000, ECLI:EU:C:2000:77.
- C-348/09, P.I. przeciwko Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid, judgement of 22 May 2012, ECLI:EU:C:2012:123.
- C-348/96, Criminal Proceedings against Donatella Calfa, judgement of 19 January 1999, ECLI:EU:C:1999:6.
- C-387/99, Komisja przeciwko Niemcom, judgement of 29 April 2004, ECLI:EU:C:2007:364.
- C-400/10, PPU, McB, judgement of 5 October 2010, ECLI:EU:C:2010:582
- C-441/02, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec, judgement of 27 April 2006, ECLI:EU:C:2006:253.
- C-482/01 i C-493/01, Georgios Orfanopoulos i inni; Rafaëlle Oliveri przeciwko Land Baden Württemberg, judgement of 29 April 2004, ECLI:EU:C:2004:262.
- C-494/01, Komisja przeciwko Irlandii, judgement of 26 April 2005, ECLI:EU:C:2005:250.
- C-50/06, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Niderlandów, judgement of 7 July 2007, ECLI:EU:C:2007:325.
- C-503/03, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii, judgement of 31 January 2006, ECLI:EU:C:2006:74.
- C-60/00, Mar Carpenter and Secretary of State for the Home Departments, judgement of 11 July 2002, ECLI:EU:C:2002:434.

Mustafa Emre Civelek | ecivelek@ticaret.edu.tr
Istanbul Commerce University, Istanbul, Turkey

Threats Beyond the Digital Divide in the Post-Digital Ecosystem

Abstract: Today there are unprecedented changes in technology. Robots replace the humans and take over the jobs continuously and increasingly. Unemployment is inevitably spreading into the world. Despite the developments in technology, digital divide continues its existence especially in developing countries, and beyond the digital divide economical and biological divides take place. Within this new ecosystem, there are numerous threats. The purpose of this article is to draw attention to these emerging threats.

Keywords: Post-Digital Ecosystem, Digital Divide, Economical Divide, Biological Divide.

Introduction

Recent developments especially in artificial intelligence technologies allow the enterprises to execute their operations with fewer employees even without human. The manufacture of products at a lower cost is expected to bring, abundance, and cheapness but it would bring the crisis because the people who will consume the products are losing their jobs. Enterprises are much more productive today but competition in the environment higher than before. This phenomenon can be called a vicious cycle. Because existing economic systems cannot provide a solution to this problem. Digital economy can be defined as a new

economic system in which the increase in productivity and the decrease in costs as a result of automation technologies. [Sözer, Civelek, & Çemberci 2018]. Information is the most important production factor in digital economy. Digital economy is the economic consequence of hypertext revolution which took place in early 90s after invention of www interface by Sir Tim Berners-Lee. Today, especially in the developed countries, the system of the digital economy has been influential on the habits, lifestyles, views, and perceptions of individuals. Therefore the new system called as new ecosocial system. But beyond new ecosocial system humanity awaits a new future. We can call this new system as post-digital ecosystem.

Post-Digital Ecosystem

There three main driver in post-digital ecosystem. Those are Transformational Innovation, Neo-Customers and Social Interaction. Transformational innovation are the game changer inventions such as Uber. Neo-Customers is the consumers that transform to demand-oriented customers from need-oriented individuals. They have more demands, less time to spend, limited attention. Social Interaction means neoconsumer sharing which can be a source of nearinfinite competitive advantage for a brand, it also includes risks stem from essential massive reactions [Sözer, Civelek, & Çemberci 2018].

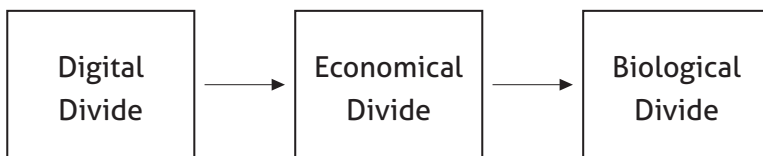
The internet, as a new technology, removes many business areas but does not create the same amount of jobs since businesses conducted on the internet need less labor force comparing classical ones. Technological developments are getting faster and product life cycle is getting shorter. The environmental uncertainties have emerged with the rise of externalities such as increasing global competition, development of new technology. The existing products have rapidly been out of date and customer demand and requirements have been changed. These developments have shortens the product life cycle [Gupta & Wilemon 1990]. With the advent of the internet these effects grow exponentially. The environmental uncertainty has also increased in customer side. The customer uncertainty can be defined as unpredictable changes in customers' demands and preferences. Especially with the advent of

social media, the customers have become more active than ever. The customer who can reach the product information very quickly can share his complaints very effectively on the internet. This is a great threat for the enterprises but in the same time it is an opportunity. Today, customers demand more options, better service, higher quality and faster delivery. Customers demand for products and services have become increasingly ambiguous [Civelek, Çemberci, Kibritci Artar, & Uca 2015].

Beyond the Digital Divide

With the advent of the internet, the concept which called as digital divide was realized as a threat to the public. Today, regarding access to information, there are essential differences among individuals who has and has not accessed to the internet. This is a serious threat to societies which could not even fully pass the first stage of the information revolution. Because there is a risk that their gap with the developed countries could be unbridgeable. But digital divide is not alone. There are three consecutive dynamics which accompany to the digital divide as shown in Figure 1.

Figure 1. Internet Age Dynamics



Source: [Civelek 2009].

Digital Divide and Digital Development Model

The digital divide can be identified as the unequal distribution of technological infrastructure usage within society and the inequality of the rate of technological literacy throughout the society. The unequal distribution of technological infrastructure is usually a problem of especially developing countries. The computer user who takes

advantage of communication facilities and use mobile technologies and be instantly informed of changes taking place in the world. On the one hand, there is a class devoid of basic communication facilities such as telephone and television. There are one billion people in the world who have not made a phone call. Such continuously widening information gap among these two classes are called to be the digital divide. There are two distinct forms of the digital divide; one is among different classes in the society; other is among different countries in the international arena. The digital divide in a country can be measured by the following three main criteria; the number of telephone subscribers, PC numbers and the number of internet users [Civelek 2009].

Figure 2. Digital Development Model



Source: [Civelek 2009].

So as to eliminate the pernicious effect of the digital divide, government should take some measures and should be successful in digital development. In Figure 2 digital development model are shown. According to this model digital development begins with the establishment of the technological infrastructure.

Individual development processes follow the establishment of the technological infrastructure. Individual development starts with the increase in personal computer (PC) penetration and continues with the increase in internet penetration. The rise in daily internet usage is one of the most important indicators of the individual development process. With increasing use of the internet, legal infrastructure related to the internet has begun to emerge as well. Along with the legal development process, an integration process among institutions is also in progress. The chaos of electronic business applications can be eliminated through the integration of systems of corporations that communicate with each other in the electronic environment. The establishment of legal infrastructure together with individual and institutional development

processes will initiate transformational processes in society that we call a new ecosocial system [Sözer, Civelek, & Çemberci 2018].

Economic Divide

The imbalance in access to information will also cause the growth of the divide in income distribution. But unfortunately closing the economic gap between the individuals in the future is much more difficult than closing the information gap. There is a relationship between income level and internet access. Because information transforms into a production factor in digital economy. In other words, those who have good economic status can access the information more effectively, and the economic divide widens as the fewer income people cannot access to the information. The difference in wages per employee between industries operating in the field of information technology and other industries is increasing every year. Today, all the routine works are taken over by machines. Only a very small number of individuals who have mastered information technology in companies will have the opportunity to work, and all routine jobs will be left to the machines. Today, it can be seen that all the stages of production in certain industries are made by machines. The plant workers are usually responsible for maintenance of the machine. The situation is similar in office work. As be seen in Figure 1, the division between individuals begins with a digital divide resulting from the difference in technology use among individuals, and then into an economic divide, as individuals who use technology effectively become economically advantageous.

Biological Divide

In the future, the individuals who are economically strong can reach a longer life owing to the progress of medical developments like stem cell technology. The rich can have a healthier life. This phenomenon can be called as the biological division. Through biotechnical applications and medical progress, humanity is going towards immortality. With cybernetic applications mechanizing people, cyborgs will be real. While computers are being humanized, on the one hand, humans are being computerized, on the other.

Emerging Threats in Post-Digital Ecosystem:

- The people who are economically strong can reach a longer life. This cause social problems.
- With the development of long living possibilities, the proportion of the elderly to the whole population reaches a level that never reached in world history.
- Parents can choose the nature of their children. This causes imbalance in population.
- Parents may have the opportunity to raise the intelligence of the child to be born, causing the formation of a separate class or even human species over time.
- The risk of destruction of the food chain by the genetically modified plants.
- The emergence of half-human half-machine creatures by the development of cybernetics.
- Use of robots capable of killing. Nowadays, some countries are carrying out some projects on robot soldiers in armies.
- Robots take over the jobs. Unemployment can be a business in the future.

Conclusion

This paper aims to shed light on some dystopian scenarios, which can be reality in the future. It remains unclear how the digital economy continue its evolution and in which way to change the world in the future. Besides the developments experienced in areas such as genetics and medicine are very important. When other problem like global warming, excessive population growth added, it is difficult to make predictions about the future. At least some parts of the emerging threats are inevitable. World public opinion should become conscious about these threats.

References

- Civelek M.E. (2009), *İnternet Çağı Dinamikleri*, İstanbul: Beta Basım.
- Civelek M.E., Sözer E.G. (2003), *İnternet Ticareti: Yeni EkoSosyal Sistem ve Ticaret Noktaları*, İstanbul: Beta Basım.
- Civelek M.E., Çemberci M., Kibritci Artar O., Uca N. (2015), *Key Factors of Sustainable Firm Performance: A Strategic Approach*, Lincoln: University of Nebraska – Lincoln – Zea Books.
- Gupta A.K., Wilemon D. (1990), *Accelerating the Development of Technology Based New Products*, “California Management Review”, 32(2).
- Sözer E.G. (2009), *Postmodern Pazarlama: Marka Çağında Liderlik İçin PIM Modeli*, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Sözer E.G., Civelek M.E., Çemberci M. (2018), *Strategic Excellence in Post-Digital Ecosystems: A B2C Perspective*, Lincoln: University of Nebraska Lincoln-Zea Books.

Część III
Militarna i niemilitarna ochrona
bezpieczeństwa narodowego

Grzegorz Rdzanek | grdzanek@ujk.edu.pl

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa, Administracji
i Zarządzania, Katedra Krajów Europy Północnej

Aleksandra Kuształ | al_kusztal@o2.pl

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Instytut Polityki Międzynarodowej
i Bezpieczeństwa Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania

Uwarunkowania i cele programów rozwoju sił zbrojnych Norwegii

Conditions and Objectives of the Development Programs of the Norway's Armed Forces

Abstract: Defence planning and Norwegian army modernization programs are an interesting example of how to optimally organize the development of the state's defence system. For several decades, the Norwegian state has been modernizing the armed forces in a deliberate and long-term manner. With limited financial resources, Norway buys armaments that best meet the military's operational needs. Complicated and costly weapons programs are always well-planned, effectively managed and directed. The article presents the model of Norwegian defence planning and the rules and mechanisms of purchasing arms for the armed forces. Norwegian institutional solutions and adopted forms of conduct during the determination of directions for the development of armed forces were presented. The current doctrinal assumptions of the development of armed forces, included in key strategic documents, were also characterized.

Keywords: Norway, Norwegian armed forces, military equipment procurement, defence planning, technical modernization of armed forces.

Wstęp

Przyjmując, że kondycja sił zbrojnych w państwie zależy przede wszystkim od charakteru stosunków pomiędzy strukturami wojskowymi systemu obronnego a władzami cywilnymi, stwierdzić należy, iż relacje pomiędzy instytucjami parlamentarnymi i demokratyczną władzą państwową a siłami zbrojnymi są w Norwegii ustanowione w sposób właściwy. Przejawia się to między innymi w społecznej akceptacji rządowej polityki obronnej oraz pełnej zgodzie parlamentarnej na praktykowane sposoby jej kształtowania, w formie strategii obronnych czy planów rozwoju sił zbrojnych. Właściwe unormowanie zagadnień związanych z planowaniem zakupów uzbrojenia oraz ustanowienie odpowiednich mechanizmów kierowania polityką zbrojeniową państwa stwarzają odpowiednie przesłanki dla zapewniania armii niezbędnych instrumentów projekcji siły [Rdzanek 2015, ss. 87–91]. Obowiązujący w XXI wieku w Norwegii model planowania i rozwoju sił zbrojnych pozwala na skuteczne określanie miejsca i funkcji poszczególnych rodzajów wojsk w systemie obronnym państwa oraz niemal bezproblemowe wyznaczanie kierunków doskonalenia (w tym na płaszczyźnie sprzętowej – w dziedzinie dostaw sprzętu i uzbrojenia wojsk) potencjału bojowego sił zbrojnych.

Rozważania prezentowane przez autorów ukazują, w jaki sposób państwo norweskie planuje i realizuje zakupy nowoczesnej techniki wojskowej. Aby w sposób możliwie wyczerpujący i wnikliwy przedstawić norweski model planowania rozwoju sił zbrojnych (przede wszystkim w dziedzinie dostaw sprzętu i uzbrojenia wojskowego), konieczne jest omówienie szerokiego spektrum zagadnień, kształtujących ten model. Zaliczyć do nich możemy: rolę kierowniczych organów sił zbrojnych w kształtowaniu polityki transformacji wojska, koncepcję planowania strategicznego oraz rodzaje zadań strategicznych sił zbrojnych Norwegii w systemie obronności państwa.

Czynniki warunkujące rozwój sił zbrojnych

Analizując norweski model długoterminowego planowania obronnego oraz wieloletniego planowania przedsięwzięć transformacji sił zbroj-

nych (w tym pozyskiwania sprzętu), zwrócić należy uwagę, że wszystkie elementy systemu pozyskiwania broni i wyposażenia na poziomie strategicznym ustanowione zostały i funkcjonują niemal optymalnie. W przypadku złożonych, kosztownych programów modernizacji technicznej sił zbrojnych kluczowe znaczenie dla ich powodzenia mają następujące aspekty:

1. polityczny,
2. militarny,
3. ekonomiczny,
4. społeczny,
5. informacyjny,
6. infrastrukturalny [Sulek 2008, ss. 67–83].

W odniesieniu do modelu norweskiego, w obrębie każdego ze wskazanych powyżej aspektów determinujących proces pozyskiwania sprzętu wojskowego, możemy mówić o wypracowaniu i wdrożeniu w pełni efektywnych rozwiązań. Umożliwiają one sprawne wykonanie programów zakupu i wprowadzanie do uzbrojenia norweskich sił zbrojnych nowych typów broni i wyposażenia. Odnosząc się bezpośrednio do poszczególnych czynników warunkujących realizację procesów modernizacji technicznej sił zbrojnych, można sformułować następujące tezy:

1. Aspekt polityczny – Kierunki modernizacji sił zbrojnych oraz poszczególne, konkretne decyzje o zakupie uzbrojenia przyjmowane są niezmiennie po merytorycznych debatach w norweskim parlamencie, które służą uzyskaniu akceptacji ze strony partii opozycyjnych dla propozycji rządowych, a tym samym wypracowaniu ponadpartyjnego konsensusu dla inicjowanych programów modernizacji technicznej sił zbrojnych.
2. Aspekt militarny – Wymagania operacyjne oraz wymagania taktyczno-techniczne dla pozyskiwanego sprzętu czy uzbrojenia definiowane są zgodnie z wytycznymi i priorytetami wynikającymi z nadrzędnych dokumentów rangi strategicznej, które obowiązują w sferze bezpieczeństwa militarnego państwa. Są one bezwzględnie powiązane z rzeczywistymi potrzebami sił zbrojnych w zakresie potencjału bojowego i zdolności operacyjnych. Ponadto formułowane przez przedstawicieli sił zbrojnych wymagania sprzętowe uwzględniają dostępne w budżecie obronnym środki finansowe.

3. Aspekt ekonomiczny – Poszczególne programy zakupu sprzętu wojskowego mają przypisane odpowiednie środki finansowe, w wysokości niezbędnej dla ich zakupu, wprowadzenia w użytkowanie oraz utrzymania w służbie w planowanym okresie żywotności pozyskiwanej techniki wojskowej. Najkosztowniejsze programy pozyskiwania nowych typów broni ujmowane są każdorazowo w celowe budżety, które gwarantują ich finansowanie na odpowiednim poziomie.
4. Aspekt społeczny – W procesie uruchamiania programów modernizacji technicznej sił zbrojnych istotną rolę odgrywa dążenie do uzyskania akceptacji społecznej dla planowanych wydatków oraz zgody społeczeństwa na pozyskanie danego rodzaju broni. Jawne debaty w parlamencie służą zdobyciu społecznej legitymizacji dla planowanych zakupów uzbrojenia oraz mają na celu poinformowanie wyborców w sposób możliwie zrozumiały o powodach i przesłankach zakupu danego typu uzbrojenia.
5. Aspekt informacyjny – Resort obrony oraz kierownictwo sił zbrojnych w sposób precyzyjny, zrozumiały oraz wyczerpujący komunikują społeczeństwu norweskiemu, dlaczego poszczególne typy broni i uzbrojenia są niezbędne formacjom wojskowym. Polityka informacyjna władz norweskich w tym zakresie zbudowana jest na zasadach: pełnej otwartości w dostępie do informacji oraz jawności w odniesieniu do szczegółowych założeń większości programów zakupu uzbrojenia. Niemal wszystkie dokumenty o charakterze strategicznym i planistycznym są publikowane i powszechnie dostępne dla norweskich obywateli.
6. Aspekt infrastrukturalny – Pozyskiwaniu nowych typów broni i wyposażenia towarzyszą zawsze rozbudowa lub rozwój infrastruktury (logistycznej, wsparcia) niezbędnej dla ich obsługi. Dzięki takiemu podejściu możliwa jest bezproblemowa absorpcja nowego sprzętu przez struktury sił zbrojnych oraz jednostki wojskowe. Należy także podkreślić, że norweski przemysł obronny jest każdorazowo przygotowany na konieczność zabezpieczenia technicznego i obsługi pozyskiwanego sprzętu.

Model wieloletniego, długoterminowego planowania obronnego (planowania funkcjonowania i rozwoju systemu obronnego państwa, w tym sił zbrojnych), który realizowany jest przez norweski resort obro-

ny, zawiera w sobie elementy planowania wynikającego z przyjętych prognoz i scenariuszy. Uwzględnia również aspekty planowania wynikające z analizy aktualnego potencjału obronnego państwa i będącej następstwem tej analizy oceny potrzeb państwa w zakresie zdolności i możliwości sił zbrojnych. Na bazie tychże określa się zapotrzebowanie na określone typy broni oraz rodzaje wyposażenia [Saxi 2010, ss. 67–74].

W rezultacie, proces stanowienia długofalowej polityki obronnej państwa norweskiego jest syntezą analiz dotyczących scenariuszy możliwych / realistycznych form i sposobów wykorzystania sił zbrojnych oraz analiz dotyczących potencjału, organizacji oraz możliwości operacyjnych formacji wojskowych. W wyniku zestawienia wyników obu analiz formułowane są wnioski dotyczącego tego, jakiego rodzaju (o jakich walorach operacyjnych i parametrach taktyczno-technicznych) uzbrojenie jest niezbędne poszczególnym rodzajom sił zbrojnych oraz rodzajom wojsk do tego, aby mogły skutecznie wykonywać aktualne i przyszłe funkcje obronne oraz misje, wyznaczone przez kierownictwo polityczne państwa.

Pamiętać przy tym należy, że analizy możliwych oraz prognozowanych form i sposobów wykorzystania sił zbrojnych obejmują między innymi takie elementy, jak: cele poszczególnych typów misji bojowych, funkcje różnych typów sprzętu w trakcie danej misji, niezbędne możliwości techniki wojskowej gwarantujące realizację celów poszczególnych operacji. Można zatem stwierdzić, że każdy przyjęty przez naczelne dowództwo sił zbrojnych scenariusz działań operacyjnych wojska, determinuje ściśle określone wymagania dotyczące potencjału i możliwości formacji wojskowych wykorzystywanych w ich trakcie. One z kolei wynikają w znacznym stopniu z parametrów taktyczno-technicznych posiadanego uzbrojenia. Interesujące w tym kontekście wydaje się to, że pewne typy operacji wojskowych zrealizować można w określonym środowisku działań militarnych przy użyciu różnych rodzajów sprzętu i techniki bojowej. Inaczej rzecz ujmując: określona zdolność operacyjna pozyskana może być równocześnie w wyniku zastosowania zupełnie odmiennego rodzaju sprzętu. Jako doskonały przykład posłużyć mogą w tym wypadku działania morskie. W ich ramach na przykład rażenie celów nawodnych pociskami przeciwokrętowymi wykonane może zostać

zarówno poprzez odpalenie tych pocisków z pokładu statków powietrznych (załogowych, bezzałogowych), jak również odpalenie tych samych pocisków z pokładu okrętów nawodnych lub stanowisk lądowych.

Ważnym czynnikiem kształtującym treść programów rozwoju sił zbrojnych oraz modernizacji technicznej rodzajów wojsk jest skala polityczno-strategicznych ambicji decydentów, którzy w danym momencie historycznym określają akceptowany poziom potencjału obronnego państwa oraz wyznaczają kierunki przekształceń w obrębie sił zbrojnych [Saxi 2010, ss. 103–118]. Warto zauważyć, iż w toku formułowania założeń oraz celów długoterminowego procesu modernizacji technicznej sił zbrojnych cywilne oraz wojskowe ośrodki decyzyjne, które funkcjonują na strategicznym poziomie organizacyjnym systemu obronnego państwa, identyfikują oraz opisują bezpośrednie zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa militarnego kraju (w czasie pokoju, kryzysu, konfliktów zbrojnych, agresji). Jednocześnie określają również pośrednie zagrożenia możliwe do zaistnienia w obrębie środowiska bezpieczeństwa militarnego państwa, także te w dalszym otoczeniu międzynarodowym. Ponadto wyznaczają one cele, metody i środki oddziaływania militarnego w ramach każdego ze zdefiniowanych scenariuszy zagrożeń i wyzwań [Meld. St. 36 (2016–2017). Report to the Storting. Setting the course for Norwegian foreign and security policy, ss. 11–33].

Przyjmując zatem należy, że pełne spektrum form użycia sił zbrojnych (techniki wojskowej oraz personelu) oraz rodzajów operacji i zadań wojskowych wykonywanych przez siły zbrojne jest funkcją ustaleń i rozstrzygnięć obowiązujących w polityce obronnej państwa. Szczególnie zaś tych, które decydują za pomocą jakich środków wojskowych, z jaką intensywnością oraz na jaką skalę norweskie państwo reaguje na przypadki wystąpienia określonych zagrożeń i wrogich działań zbrojnych. Dokumenty strategiczne, które stanowią fundament norweskiej polityki obronnej oraz przesłankę wieloletniego planowania obronnego, jednoznacznie określają, w jakich konkretnych warunkach (w obliczu jakiego rodzaju wrogiej przemocy zbrojnej) państwo norweskie zobowiązuje się do podjęcia działań militarnych z wykorzystaniem całości potencjału obronnego, a w jakich warunkach zastosowane zostaną jedynie ograniczone środki militarne. Te same dokumenty określają również zasób środków, którymi państwo norweskie powinno dysponować

w celu utrzymania, w przypadku wybuchu konfliktu zbrojnego, pełnej kontroli nad terytorium Królestwa Norwegii oraz w celu odparcia wrogich operacji wojskowych wymierzonych w państwo i społeczeństwo. Na tej bazie wyznaczane są założenia optymalnej struktury organizacyjnej sił zbrojnych oraz wskazuje się możliwie najlepsze platformy przenoszenia zdolności operacyjnych i siły rażenia niezbędne jednostkom wojskowym w toku wykonywania wszelkich zadań czy realizacji operacji militarnych. Tym sposobem polityczno-strategiczne ambicje decydentów państwowych (ujęte skrótowo w formułę: do czego dążymy w sferze potencjału obronnego oraz jaki stan zdolności obronnych akceptujemy) wyznaczają konkretne oczekiwania w zakresie niezbędnych zdolności operacyjnych i zasobów militarnych. Można to ująć następująco: w jaki sposób chcemy to osiągnąć oraz za pomocą jakich środków technicznych i struktur organizacyjnych.

Cechą charakterystyczną norweskiego modelu planowania rozwoju i transformacji sił zbrojnych jest szczególne skupienie się na zdolnościach operacyjnych i potencjale bojowym konkretnych formacji wojskowych. Poszukuje się w związku z tym odpowiedzi na pytanie, jakiego rodzaju właściwościami oraz jakiego rodzaju parametrami musi charakteryzować się sprzęt, który jest najbardziej potrzebny do wykonywania zadań wyznaczonych różnym formacjom. Poszczególne rodzaje wojsk oraz wchodzące w ich skład jednostki mają zazwyczaj precyzyjnie określone zadania w ramach systemu obronnego, a w obrębie tych zadań wyczerpująco opisane formy działań i rodzaje misji.

Przedmiotem planowania obronnego państwa jest opracowanie oraz zainicjowanie całokształtu uporządkowanych i skoordynowanych działań, które przyczynią się do rozwoju systemu obronnego, w tym także sił zbrojnych. Szczególnie w zakresie: sztuki operacyjnej, taktyki prowadzenia działań obronnych, zasad realizacji operacji wojskowych, organizacji sił zbrojnych, uzbrojenia i wyposażenia formacji wojskowych, dowodzenia i szkolenia wojsk [Polak 2015, ss. 15–34]. Planowanie rozwoju sił zbrojnych oraz systemu obronnego państwa jest ciągłym procesem, w przypadku którego czynniki wpływające na wykonanie założonych zadań tworzą określoną, stałą strukturę, powiązaną ze sobą pewnymi stosunkami logicznymi (przedstawione to zostało w tabeli 1 oraz tabeli 2).

Tabela 1. Relacje pomiędzy elementami planowania obronnego

Cel planowania obronnego
Realizacja polityczno-wojskowych potrzeb i aspiracji państwowych, przyczyniających się do wzrostu bezpieczeństwa i pozycji państwa, poprzez wykorzystanie instrumentów i zasobów militarnych.
Formy działań w ramach rozwoju systemu obronnego
1. Rozwój odpowiednich struktur wojskowych. 2. Organizacja optymalnego systemu obronnego państwa. 3. Określenie możliwie realistycznych, przyszłych scenariuszy wykorzystania sił zbrojnych. 4. Identyfikacja potrzeb sił zbrojnych w dziedzinie uzbrojenia i wyposażenia. 5. Ustanowienie sprawnie funkcjonujących procedur formułowania zaleceń o charakterze politycznym i stricte wojskowym dla sił zbrojnych.
Stosowane środki
1. Zasoby finansowe. 2. Zasoby materiałowe. 3. Zasoby ludzkie. 4. Zasoby technologiczne. 5. Przekształcenia organizacyjne.

Źródło: opracowanie własne.

Punktem wyjścia procesu planowania obronnego oraz rozwoju potencjału technicznego sił zbrojnych w Norwegii jest założenie, że najważniejszym zadaniem rangi strategicznej dla Norweskich Sił Zbrojnych (nor. *Forsvaret*, czyli tłumacząc bezpośrednio: Obrona) jest ochrona norweskiej suwerenności oraz zagwarantowanie swobody politycznego działania państwa norweskiego w wymiarze wewnętrznym i międzynarodowym. Norweski system obronny powinien być zorganizowany i wyposażony w taki sposób, aby pozwalał na podjęcie skutecznych działań obronnych w przypadku naruszenia granic państwowych. Współcześnie przyjmuje się, że konieczność użycia norweskich sił zbrojnych w operacjach o charakterze wojennym, o dużej skali zaangażowanych sił i środków oraz wysokiej intensywności działań, zaistnieć może w dwóch przypadkach. Po pierwsze: w następstwie nieprzyjacielskiego użycia siły militarnej przeciwko Norwegii lub norweskim żywotnym interesom. Po drugie: w wyniku włączenia się Norwegii w działania zbroj-

ne poza terytorium państwa dla obrony sojuszniczego terytorium jako przejaw realizacji zobowiązań, tj. gwarancji pomocy wojskowej zgodnie z Artykułem V Traktatu Waszyngtońskiego NATO.

Aby nigdy nie zaistniała konieczność użycia sił zbrojnych w operacjach obronnych na terytorium Królestwa Norwegii, celem procesu planowania obronnego oraz rozwoju i transformacji sił zbrojnych jest uzyskanie przez system obronny państwa niezbędnego, optymalnego poziomu odstraszania potencjalnego agresora [Gotkowska 2014, ss. 20–21]. Jak to wynika z obowiązujących założeń teoretycznych, koncepcja odstraszania militarnego zbudowana jest na dwóch wzajemnie uzupełniających się filarach. Po pierwsze, dla skutecznego działania mechanizmu odstraszania konieczne jest przekonanie potencjalnego nieprzyjaciela, że otwarty akt agresji jest nieopłacalny ze względu na zdolności obronne strony zaatakowanej i możliwe do zaistnienia straty w toku wrogiej napaści zbrojnej. Po drugie, aby odstraszanie było wiarygodne, państwo które je stosuje powinno dysponować odpowiednio zorganizowanymi środkami materialnymi, które umożliwią skuteczne powstrzymanie i odparcie wrogich działań.

Tabela 2. Elementy składowe budowy długoterminowych programów rozwoju sił zbrojnych

Charakter czynnika determinującego	Opis roli czynnika w rozwoju sił zbrojnych
Polityczno-strategiczny	Wybór optymalnych środków-instrumentów militarnych umożliwia przeciwdziałanie istniejącym, realnym oraz przyszłym zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa. Wyboru tego dokonuje się: w wyniku analizy sytuacji bezpieczeństwa; poprzez obserwację aktualnych trendów w zakresie sztuki wojennej; w wyniku oceny potencjału militarnego wrogich podmiotów państwowych.
Militarno-strategiczny	Określenie roli i zadań sił zbrojnych w ramach systemu obronnego państwa oraz w odniesieniu do regionalnych i międzynarodowych procesów w sferze bezpieczeństwa.

Obowiązujące scenariusze, prognozy i analizy dynamiki procesów w obrębie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego	Przygotowanie wiarygodnych, realistycznych prognoz i scenariuszy dotyczących możliwych form użycia sił zbrojnych w celu realizacji interesów politycznych i militarnych państwa.
Potrzeby sprzętowe	Wybór typów broni i uzbrojenia wymaganych dla skutecznej realizacji zadań wyznaczonych siłom zbrojnym.
Struktura organizacyjna sił zbrojnych	Zorganizowanie struktur sił zbrojnych w taki sposób, aby charakteryzowały się one zdolnościami oraz potencjałem adekwatnymi wobec przypisanych im zadań i realizowanych operacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Handbook on Long Term Defence Planning, Research and Technology Organisation, North Atlantic Treaty Organisation, April 2003, ss. 5–7.

Określenie potrzeb sprzętowych państwa jest złożonym, wieloaspektowym procesem. Składa się na niego zazwyczaj kilka, równocześnie realizowanych, przedsięwzięć planistycznych i analitycznych. Zaliczyć do nich należy:

1. Określenie pożądaných przez siły zbrojne zdolności bojowych i możliwości operacyjnych, które są odpowiedzią na krótkoterminowe i średnioterminowe perspektywy oraz prognozy zagrożeń dla bezpieczeństwa militarnego państwa.
2. Określenie kierunków rozwoju oraz trendów rozwojowych w odniesieniu do optymalnych zdolności bojowych i możliwości operacyjnych wymaganych w toku przyszłych operacji militarnych oraz w realiach przyszłego pola walki.
3. Wykorzystanie wiedzy i doświadczeń dotyczących zastosowania różnorodnych instrumentów bojowych w dotychczasowych misjach wojskowych w celu dokonania oceny ich wartości oraz efektywności.
4. Przeprowadzenie oceny, w jakim stopniu istniejąca infrastruktura systemu obronnego państwa oraz narodowa baza przemysłu obronnego (w zakresie: produkcji, obsługi, remontów, modernizacji) są przygotowane do implementacji i utrzymania w służbie nowoczesnej techniki militarnej [Polak, Telep 2003, ss. 42–56].

Warto także zwrócić uwagę na fakt, że zarówno podmioty funkcjonujące w ramach systemu pozyskiwania sprzętu wojskowego, jak rów-

niez obowiązujące w państwie norweskim mechanizmy i procedury realizacji kolejnych faz procesu zamówień wojskowych (mowa o następujących fazach: fazie określania potrzeb sprzętowych w ujęciu wymagań operacyjnych oraz wymagań taktyczno-technicznych, fazie analityczno-koncepcyjnej, fazie realizacji programu, fazie eksploatacji) powiązane zostały w sposób przemyślany, tworząc zintegrowany, efektywnie działający organizm. Dzięki swojej efektywności umożliwia on:

1. Definiowanie realnych terminów pozyskiwania uzbrojenia nowej generacji.
2. Niezakłóconą wymianę sprzętową i terminowe wprowadzanie w uzbrojenie nowego sprzętu, równocześnie z wycofywaniem sprzętu nieperspektywicznego i przestarzałego.
3. Określanie precyzyjnych wymagań dotyczących możliwości operacyjnych oraz parametrów taktyczno-technicznych pozyskiwanego sprzętu.
4. Sprawną i szybką realizację programu zakupu od chwili podjęcia decyzji o wyborze danej konstrukcji.
5. Ustanowienie stabilnych źródeł finansowania wieloletnich programów zakupu uzbrojenia.
6. Definiowanie priorytetowych potrzeb sprzętowych sił zbrojnych.
7. Pozyskiwanie uzbrojenia, które zaspokaja wymagania sił zbrojnych w zakresie zdolności i możliwości potrzebnych w warunkach aktualnego i przyszłego pola walki.
8. Udział krajowego przemysłu obronnego w procesach przyjmowania do służby, eksploatacji, modernizacji i rozwoju technicznego zakupionego sprzętu.

W porównaniu z innymi państwami proces planowania obronnego Norwegii wyróżnia także dążenie do pozyskiwania takich typów broni i wyposażenia, dzięki którym możliwe będzie równoczesne zaspokajanie potrzeb związanych z ochroną i obroną państwa, ale również osiąganie celów rozwojowych kolektywnego systemu obronnego NATO. W wielu wypadkach Norwegia inwestuje w taką technikę wojskową i pozyskuje takie typy broni, które powodują wzrost zdolności operacyjnych sił wyznaczonych przez to państwo do udziału w wielonarodowych operacjach sojuszniczych. Jako przykład takiego dwutorowego podejścia do programów pozyskiwania sprzętu wojskowego posłużyć może decyzja

o wzmocnieniu norweskich zdolności zwalczania środków powietrznych oraz napadu powietrznego. Nowe rodzaje platform służących do przenoszenia systemów raketowych średniego zasięgu ziemia-powietrze NASAMS II (ang. *Norwegian Advanced Surface-to-Air Missile II*) oraz doposażenie ich w efekторы dalekiego zasięgu, zwiększy bez wątpienia możliwości obrony kluczowych obiektów i zgrupowań wojsk na terytorium Norwegii. Jednocześnie jednak, tego typu przedsięwzięcia modernizacyjne wpisują się w sojusznicze wysiłki rozbudowy środków obrony przeciwlotniczej i przeciwraketowej. Stacjonarny system wyrzutni NASAMS II oraz planowany do pozyskania system obrony przeciwraketowej i przeciwlotniczej innego typu, o jeszcze większym zasięgu rażenia (niż dotychczas użytkowany) norweskie siły zbrojne planują rozmieścić przede wszystkim wokół dwóch baz lotniczych, którymi są Ørland oraz Evenes. Obie te bazy – co oczywiste – są kluczowymi elementami systemu obrony powietrznej Norwegii, jednak warto wiedzieć, że są one także ważnymi elementami natowskiego systemu baz i lotnisk w Północnej Europie [Hennum, Nyhmar 2017, s. 3].

Długoterminowy program rozwoju sił zbrojnych

Długoterminowe planowanie obronne (ang. *Long Term Defence Planning*) jest w Norwegii domeną Ministerstwa Obrony (nor. Forsvarsdepartementet). Właśnie ten resort odpowiada za opracowanie stosownych dokumentów planistycznych, które przedkładane są każdorazowo i niezmiennie parlamentowi. Aby plan rozwoju sił zbrojnych mógł wejść w życie, musi uzyskać akceptację parlamentu – Stortingu (nor. *Stortinget*). Zgodnie z norweskimi regułami stanowienia polityki obronnej to ministerstwo obrony ponosi pełną odpowiedzialność za: formułowanie i realizację celów polityki obronnej, analizę i ocenę zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, inicjowanie i nadzorowanie wdrażania środków – instrumentów umożliwiających przeciwdziałanie istniejącym oraz prognozowanym zagrożeniom. W procesie stanowienia polityki obronnej Minister Obrony (nor. Forsvarsminister) i podległy mu resort ściśle współpracują z Szefem Obrony (ang. *The Chief of Defence*, nor. *Forsvarssjefen*), najwyższej rangi oficerem w norweskich siłach zbrojnych (stanowisko to sprawuje albo 4-gwiazdkowy generał albo admirał sił mor-

skich), który w czasie pokoju jest zwierzchnikiem struktur obronnych państwa oraz głównym doradcą wojskowym Ministra Obrony [Håkenstad, Larsen 2012, ss. 15–18].

Proces planowania rozwoju sił zbrojnych inicjowany jest każdorazowo przez Szefa Obrony, który działając na polecenie Ministra Obrony, opracowuje dokument mający charakter rekomendacji (występuje często jako studium albo zalecenia). Na bazie tych rekomendacji resort obrony przygotowuje szczegółowy, wszechstronny plan przekształceń i rozwoju sił zbrojnych obowiązujący w kolejnych latach. Plan taki zawiera wskazania dotyczące rodzajów broni, które należy pozyskać w celu utrzymania norweskiego potencjału obronnego na właściwym poziomie. Długoterminowe plany obronne (rozwoju sił zbrojnych) definiują ponadto rolę sił zbrojnych w systemie obronnym państwa, zadania poszczególnych rodzajów sił zbrojnych i wojsk w przypadku działań o charakterze wojennym lub inne formy zaangażowania militarnego oraz kreślą optymalny kształt struktur obronnych państwa. Co jednak bardzo ważne, długoterminowe plany obronne określają także konkretne programy pozyskania nowych typów uzbrojenia [Håkenstad, Larsen 2012, ss. 18–21].

Do 2012 roku norweski model planowania obronnego zakładał, iż wieloletnie plany obronne obejmować będą 4-letnią perspektywę. W 2012 roku podjęto decyzję o poszerzeniu horyzontu planowanych działań modernizacyjnych i transformacyjnych w sferze obronności. W rezultacie tej zmiany powszechne jest współcześnie wyznaczanie przedsięwzięć rozwojowych, których realizacja trwać będzie nawet dekadę.

W 2015 roku, działając z polecenia Ministra Obrony Norwegii, Szef Obrony zaprezentował wnioski oraz zalecenia wynikające z rozpoczętego rok wcześniej przeglądu potencjału obronnego państwa. Zostały one opisane w dokumencie zatytułowanym „Norwegian Armed Forces in Transition. Strategic Defence Review by the Norwegian Chief of Defence”.

Oceniając aktualne możliwości norweskiego systemu obronnego oraz potencjał bojowy sił zbrojnych, Szef Obrony Królestwa Norwegii oraz podległy mu zespół ekspertów wystąpili z szeregiem wytycznych, dotyczących kierunków rozwoju norweskiej obronności. Zostały one ujęte w następujących sformułowaniach:

1. Priorytetowe znaczenie w programach modernizacji technicznej i transformacji sprzętowej sił zbrojnych powinno odgrywać pozyskiwanie takich zdolności operacyjnych oraz takich rodzajów środków bojowych, które umożliwią wykonywanie najbardziej złożonych zadań przez poszczególne rodzaje wojsk oraz pozwolą na przeciwdziałanie szerokiemu spektrum zagrożeń militarnych (w różnorodnych warunkach pola walki, w obliczu różnego poziomu zaawansowania technicznego wrogich sił, przy różnej skali intensywności działań zbrojnych).
2. Stopień gotowości operacyjnej wojsk (przede wszystkim czas reakcji zbrojnej w przypadku zaistnienia wrogich aktów zbrojnych) wymaga zwiększenia, a same możliwości natychmiastowej reakcji wymagają wzmocnienia. Doprowadzenie do maksymalnie krótkiego czasu reakcji kluczowych komponentów systemu obronnego państwa w sytuacji kryzysu zbrojnego w norweskim środowisku bezpieczeństwa lub zaistnienia konfliktu zbrojnego w granicach norweskiego terytorium ma kluczowe znaczenie dla powodzenia operacji obronnych prowadzonych przez poszczególne rodzaje wojsk.
3. Proces pozyskiwania sprzętu dla sił zbrojnych, a szczególnie wprowadzania w uzbrojenie techniki wojskowej nowej generacji, powinien być realizowany w sposób maksymalnie sprawny, przy zachowaniu zasady efektywności realizowanych procedur. Struktura programów modernizacyjnych musi gwarantować równomierny rozwój poszczególnych rodzajów wojsk.
4. Należy dążyć do tego, aby konkretne przedsięwzięcia z zakresu budowy i zakupu uzbrojenia dla norweskiego wojska, inicjowane w ramach określonego wieloletniego programu modernizacji technicznej, w możliwie dużym zakresie miały charakter międzynarodowy i wielonarodowy. Zdaniem norweskich planistów, odpowiedzialnych za modernizację techniczną sił zbrojnych, udział Norwegii w wielonarodowych programach pozyskiwania uzbrojenia służyć będzie na wielu płaszczyznach norweskiemu wojsku. Prowadzić będzie do pogłębiania się kompatybilności uzbrojenia wykorzystywanego przez norweskie formacje wojskowe z techniką wojskową posiadaną przez kluczowych sojuszników, skutkować ma postępującą integracją norweskiego systemu obronnego z systemami obronnymi sojuszników i spowodować powinien wzrost możliwości współdziałania (interoperacyjności) norweskiego wojska

z siłami sojuszniczymi nawet w ramach złożonych misji bojowych o wysokim stopniu intensywności działań.

Jak to już zostało powiedziane, istotnym elementem norweskiego modelu planowania wieloletniego rozwoju sił zbrojnych jest zawsze precyzyjne określenie zadań sił zbrojnych. Nie inaczej wygląda to w przypadku rekomendacji, z którymi wystąpił w 2015 roku Szef Obrony. W dokumencie zatytułowanym „Norwegian Armed Forces in Transition. Strategic Defence Review by the Norwegian Chief of Defence” wskazano następujące rodzaje zadań, do wykonywania których siły zbrojne Królestwa Norwegii muszą być właściwie przygotowane:

1. Udział w operacjach obronnych (działaniach zbrojnych charakteryzujących się dużą intensywnością), których celem jest odparcie agresji wymierzonej w norweskie państwo i norweskie terytorium.
2. Zapewnienie odpowiedniego wsparcia politycznym oraz dyplomatycznym przedsięwzięciom władz norweskich poprzez użycie środków militarnych, jako instrumentu wspierającego oddziaływanie nie-militarne.
3. Podjęcie działań zmierzających do odparcia ataków terrorystycznych wymierzonych w norweskie terytorium lub aktywa (gospodarcze, infrastrukturalne) norweskiego społeczeństwa i państwa w skali międzynarodowej.
4. Egzekwowanie władzy państwa norweskiego w obrębie granic Królestwa Norwegii i ochrona suwerennych praw rządu norweskiego w polityce wewnętrznej oraz zagranicznej.
5. Aktywne uczestnictwo w różnych rodzajach operacji stabilizacyjnych (w tym związanych ze zbrojnym wymuszaniem pokoju za pomocą siły zbrojnej) oraz zbrojnych interwencji antykrzysowych [Norwegian Armed Forces in Transition. Strategic Defence Review by the Norwegian Chief of Defence, s. 7].

Wobec określenia w taki sposób charakteru zbrojnego wykorzystania sił zbrojnych w długoletniej perspektywie, autorzy norweskiego przeglądu obronnego precyzyjnie nazwali te zdolności bojowe i operacyjne, których pozyskanie w ich przekonaniu decydować będzie w najbliższych dekadach o skuteczności norweskiego systemu obronnego oraz możliwości wykonywania przez poszczególne rodzaje sił zbrojnych wyznaczonych im zadań.

Zaliczono do nich między innymi:

1. Rozwój niezbędnych środków świadomości sytuacyjnej w czasie pokoju oraz konfliktu zbrojnego (na poziomie taktycznym, operacyjnym i strategicznym). Należy podkreślić, że ze względu na położenie geostrategiczne norweskie siły zbrojne przykładają szczególną wagę nie tylko do posiadania narzędzi umożliwiających prowadzenie działań o charakterze rozpoznania wojskowego, ale również konsekwentnie rozbudowują siły i środki pozwalające na skuteczne prowadzenie działań o charakterze wywiadowczym.
2. Rozwój zaawansowanych technologicznie systemów kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi na wszystkich poziomach struktur organizacyjnych formacji wojskowych.
3. Pozyskanie środków bojowych i środków walki o dużej sile rażenia (dużej sile ognia). Jest to skutek założenia, że norweskie jednostki wojskowe w sytuacji konfliktu zbrojnego powinny charakteryzować się wysoką efektywnością bojową: przy zaangażowaniu niewielkich sił powodować znaczące straty w siłach nieprzyjaciela.
4. Rozbudowę zdolności do zapewnienia odpowiedniej ochrony dla: jednostek bojowych, sił wsparcia, infrastruktury militarnej państwa, miejsc zgrupowania wojsk, formacji znajdujących się w ruchu.
5. Rozbudowę systemu wsparcia logistycznego dla wojsk rozwijanych do działań bojowych oraz już w tych działaniach uczestniczących [Norwegian Armed Forces in Transition. Strategic Defence Review by the Norwegian Chief of Defence, s. 7].

Jak zapisano w dokumencie Norwegian Armed Forces in Transition. Strategic Defence Review by the Norwegian Chief of Defence, procesy modernizacji technicznej oraz transformacji sprzętowej realizowane w obrębie norweskich sił zbrojnych przyczyniać się muszą do skokowego wzrostu zdolności odstraszenia przez system obronny Norwegii potencjalnego agresora militarnego [Norwegian Armed Forces in Transition. Strategic Defence Review by the Norwegian Chief of Defence, ss. 8–9]. Docelowy system odstraszenia Królestwa Norwegii stworzony zostanie poprzez integrację czterech komponentów:

1. Pierwszym z nich będzie strategiczny dozór i strategiczne rozpoznanie (ang. *Strategic Surveillance*). Służyć one będą identyfikacji zagrożeń oraz dostarczaniu ośrodkom dowódczym oraz przedstawicielom

władzy politycznej z odpowiednim wyprzedzeniem wiarygodnych informacji.

2. Drugim będzie tak zwana „pierwsza linia obrony” (ang. *First Line of Defence*). Tworzą ją te siły i środki, które w środowisku lądowym, morskim oraz powietrznym przeznaczone są do podjęcia działań obronnych w przypadku agresji innego państwa lub innych działań zbrojnych wrogich podmiotów. Potencjał sił obronnych tworzą:
 - a. Oceaniczne fregaty typu Fridtjof Nansen morskich sił nawodnych,
 - b. Lekkie korwety rakietowe typu Skjold morskich sił nawodnych,
 - c. Okręty podwodne,
 - d. Wielozadaniowe samoloty bojowe nowej generacji Lockheed F-35 Lightning II,
 - e. Systemy przeciwlotnicze i przeciwrakietowe rodziny NASAMS II,
 - f. Jednostki pancerne i zmechanizowane wojsk lądowych, wyposażone w czołgi podstawowe, bojowe wozy piechoty oraz samobieżne zestawy artyleryjskie.
3. Trzecim natomiast komponentem będą infrastruktura oraz siły, które zabezpieczają przyjęcie dodatkowych środków i zasobów przekazywanych przez sojuszników z NATO w ramach pomocy zagrożonym agresją państwom członkowskim (ang. *Reinforcement*).
4. Czwarty komponent to odpowiednie przygotowanie i gotowość na niezbędnym poziomie (w zakresie kompatybilności sprzętowej, interoperacyjności sił, harmonizacji doktryn oraz struktur) poszczególnych oddziałów i pododdziałów wszystkich rodzajów wojsk, które umożliwiają bezproblemowe wykonywanie wspólnych operacji – misji wojskowych z siłami sojusznicznymi NATO w ramach działań obronnych prowadzonych na terytorium Norwegii lub innych państw sojusznicznych.

Jeśli chodzi o poszczególne rodzaje broni i uzbrojenia, w świetle założeń norweskiego przeglądu obronnego, za niezbędne dla zagwarantowania możliwości obronnych państwa na pożądanym poziomie uznano następujące rodzaje broni :

1. Okręty klasy fregata typu Fridtjof Nansen w liczbie 5 jednostek (przenoszące na pokładzie śmigłowce morskie rodziny NH-90),

2. Lekkie korwety raketowe typu Skjold w liczbie 6 jednostek,
3. Jeden duży wielofunkcyjny okręt logistyczny – okręt zabezpieczenia działań różnych rodzajów sił,
4. Nowoczesne okręty podwodne w liczbie 4 jednostek,
5. Duże, morskie okręty patrolowe dla norweskiej straży wybrzeża Kystvakten w liczbie 4 jednostek (przenoszące na pokładzie śmigłowce morskie rodziny NH-90),
6. Średniej wielkości, morskie okręty patrolowe w liczbie 4 jednostek,
7. Okręty patrolowe do działań przybrzeżnych w liczbie 5 jednostek,
8. Wielozadaniowe samoloty bojowe nowej generacji Lockheed F-35 Lightning II w liczbie 52 sztuk,
9. Morskie samoloty patrolowe dalekiego zasięgu (ze zdolnością zwalczania celów nawodnych i podwodnych) w liczbie 4 sztuk,
10. Morskie śmigłowce rodziny NH-90 przeznaczone do zwalczania okrętów podwodnych w liczbie 14 sztuk,
11. Wielozadaniowe śmigłowce przeznaczone do zabezpieczenia działań wojsk specjalnych w liczbie 9 sztuk,
12. Morskie śmigłowce poszukiwawczo-ratunkowe (ang. SAR – *Search and Rescue*) w liczbie 16 sztuk,
13. Samoloty transportowe średniego udźwigu rodziny Lockheed C-130J Hercules w liczbie 4 sztuk,
14. Minimum 1 batalion systemów wyrzutni rakiet przeciwlotniczych i przeciwrakietowych wyznaczony do ochrony kluczowych obiektów norweskiej infrastruktury obronnej [Norwegian Armed Forces in Transition. Strategic Defence Review by the Norwegian Chief of Defence, ss. 14–15].

Efektem analiz, wytycznych i zaleceń zawartych w przeglądzie strategicznym stało się przygotowanie i opublikowanie przez resort obrony wiążącego, wieloletniego dokumentu planistycznego zatytułowanego „Capable and Sustainable. Long Term Defence Plan”. Ogłoszono go publicznie 17 czerwca 2016 roku i od tego momentu stanowi formalną oraz merytoryczną podstawę wszelkich programów modernizacji technicznej, w tym przede wszystkim realizowanych w latach 2016–2018 przedsięwzięć zakupu uzbrojenia [Capable and Sustainable. Long Term Defence Plan].

Zgodnie z założeniami koncepcyjnymi zawartymi w tym dokumencie Norweskie Siły Zbrojne przeznaczone są do realizacji następujących funkcji:

1. Zapewnienia wiarygodnego i skutecznego odstraszenia, zarówno w odniesieniu do potencjalnych aktów agresji wymierzonych w państwo norweskie, jak również prób naruszenia integralności terytorialnej oraz suwerenności państw sojusznicznych, tworzących Organizację Traktatu Północnoatlantyckiego – NATO.
2. Obrony Norwegii oraz państw sojusznicznych w sytuacji zaistnienia wszelkich form zagrożeń militarnych, ataków zbrojnych, aktów agresji oraz zbrojnej przemocy poniżej progu wojennego.
3. Zapobiegania incydentom zbrojnym oraz kryzysom militarnym w obrębie bezpośredniego otoczenia bezpieczeństwa lub w obrębie sfery interesów ekonomicznych Królestwa Norwegii.
4. Zapewnienia decydom politycznym dostępu do odpowiedniej, wiarygodnej wiedzy, która pozwala na podejmowanie strategicznych bądź taktycznych decyzji dotyczących obronności.
5. Ochrony norweskiej suwerenności oraz zagwarantowania możliwości wykonywania władzy państwowej i jurysdykcji prawnej w granicach Królestwa Norwegii.
6. Realizacji norweskich interesów politycznych, ekonomicznych czy norweskich wpływów w wybranych regionach świata, istotnych z punktu widzenia rozwoju państwa norweskiego i jego pozycji czy roli międzynarodowej.
7. Aktywnego zaangażowania w różnorodne wielonarodowe przedsięwzięcia zarządzania kryzysowego, włącznie z uczestnictwem w misjach stabilizacyjnych i operacjach wymuszania pokoju poprzez użycie sił zbrojnych.
8. Udziału w budowie systemu międzynarodowego bezpieczeństwa oraz uczestnictwa we współpracy militarnej w wymiarze regionalnym, kontynentalnym oraz globalnym [Capable and Sustainable. Long Term Defence Plan, s. 4].

Zgodnie z zapisami wieloletniego planu rozwoju norweskich sił zbrojnych oraz transformacji norweskiej obronności pewne instrumenty militarne, pewne środki projekcji siły zbrojnej mają niepodważalne i kluczowe znaczenie strategiczne dla norweskiej obronności. Decydują one o potencjale militarnym tego państwa i przesądzają o zdolnościach obronnych struktur wojskowych w przypadku konfliktu zbrojnego z udziałem Norwegii [Capable and Sustainable. Long Term Defence Plan, ss. 12–14].

Po pierwsze, są nimi samoloty wielozadaniowe F-35 Lightning II, przystosowane do przenoszenia samosterujących pocisków raketowych do zwalczania celów morskich rodziny Joint Strike Missile / Naval Strike Missile. Po drugie, są to okręty podwodne, zdolne do działań w warunkach norweskich wód terytorialnych oraz rejonów Dalekiej Północy. Po trzecie, są to morskie samoloty patrolowe nowej generacji, przeznaczone do poszukiwania, identyfikacji i zwalczania celów nawodnych i podwodnych, zdolne do długotrwałych misji daleko poza norweskim wybrzeżem. Po czwarte, są to systemy przeciwlotnicze i przeciwrakietowe średniego zasięgu ziemia-powietrze NASAMS II, które poddane zostaną pogłębionej modernizacji, mającej na celu zwiększenie zasięgu ich efektorów oraz zwiększenie mobilności i ruchliwości samych zestawów (urządzeń radarowych, wyrzutni). Co interesujące w tym kontekście, planuje się równocześnie pozyskanie systemu obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej dalekiego zasięgu, którego parametry odpowiadać będą możliwościom systemu rodziny Patriot.

Warto także zwrócić w tym miejscu uwagę na fakt, iż długoterminowy program obronny Norwegii, zatytułowany „Capable and Sustainable. Long Term Defence Plan”, przewiduje systematyczny wzrost nakładów na obronność. Zakłada się przeznaczenie w perspektywie 20 lat dodatkowych 165 miliardów koron norweskich NOK na działania związane z modernizacją i transformacją sił zbrojnych (średni kurs w 2018 roku wynosił: 1 USD – 7,9 NOK). W ciągu dwóch dekad, od 2016 roku blisko 121 miliardów koron norweskich przeznaczonych zostanie na zakup nowych typów broni i uzbrojenia. Jest to kwota znacząca, jeśli przyrównamy ją do corocznego budżetu obronnego Królestwa Norwegii, który w 2017 roku zamknął się w kwocie 50,9 miliarda koron norweskich. Realizowane w 2018 roku programy pozyskania uzbrojenia przedstawione zostały w tabeli poniżej [Prop. 12 S (2017–2018). Proposisjon til Stortinget. Endringer i statsbudsjettet 2017 under Forsvarsdepartement, ss. 2–22].

Programy zakupu uzbrojenia, wynikające z przyjętego w 2016 roku długoterminowego planu rozwoju sił zbrojnych – wieloletniego planu obronnego, kreślone są zazwyczaj w trzech perspektywach czasowych:

1. Short term – programy pozyskania uzbrojenia trwające do czterech lat,

2. Medium term – programy zakupu uzbrojenia trwające do ośmiu lat,
3. Long term perspective – programy zakupu uzbrojenia trwające do dwudziestu lat [Future acquisitions for the Norwegian Defence Sector 2017–2025, ss. 5–41].

W 2018 roku resort obrony zaangażowany był w kilka programów o szczególnym znaczeniu dla norweskiej obronności. Zagranicznymi dostawcami techniki wojskowej dla norweskich sił zbrojnych są w ostatnim czasie przede wszystkim producenci uzbrojenia z Republiki Federalnej Niemiec, Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz Korei Południowej.

Tabela 3. Wybrane programy zakupów uzbrojenia realizowane w latach 2016–2019

Rodzaj programu	Opis programu
Pozyskanie morskich samolotów patrolowych dalekiego zasięgu	W marcu 2017 roku resort obrony ogłosił decyzję o zakupie 5 sztuk samolotów Boeing P8A Poseidon. Samoloty zostaną dostarczone w latach 2021–2023. Wykonywać będą: misje patrolowe (ang. <i>Maritime Patrol</i>), misje zwalczania jednostek podwodnych (ang. <i>ASW – Anti-Submarine Warfare</i>), misje zwalczania jednostek nawodnych (ang. <i>ASuW – Anti-Surface Warfare</i>), misje poszukiwawczo-ratunkowe (ang. <i>SAR – Search and Rescue</i>) oraz misje wywiadowczo-rozpoznawcze (ang. <i>ISR – Intelligence, Surveillance, Reconnaissance</i>). Zakupione statki powietrzne wyposażone zostaną w kompletne systemy sensorów i efektorów.
Program pozyskania bojowych samolotów wielozadaniowych nowej generacji	W 2008 roku norweski parlament podjął decyzję o zakupie 52 sztuk samolotu Lockheed F-35 Lightning II. Samolot jest przystosowany do wykonywania wszelkich typów misji: obrony powietrznej, rażenia celów naziemnych, zwalczania jednostek morskich, wymiatania, zwiadu bojowego, misji strategicznych przeciw kluczowym celom systemu obronnego nieprzyjaciela. Dostawy realizowane mają być w latach 2015–2024.

Program pozyskania bojowych samolotów wielozadaniowych nowej generacji (cd)	(cd.) Do połowy 2018 roku Norwegowie otrzymali już 13 samolotów F-35. 6 stacjonuje aktualnie na terytorium Norwegii. 7 maszyn należących do Norwegów stacjonuje obecnie w Bazie Sił Powietrznych Luke w Arizonie, w ramach specjalnego programu szkoleniowego U.S. Air Force dla skandynawskich pilotów.
Wprowadzenie do służby okrętów podwodnych nowej generacji	W lutym 2017 roku resort obrony zdecydował o wyborze niemieckiego przedsiębiorstwa stocznioowego Thyssen Krupp Marine System jako partnera przemysłowego w programie budowy nowych norweskich okrętów podwodnych. Norwesko-niemieckie konsorcjum opracuje i zbuduje jednostkę podwodną, która stanowić będzie rozwinięcie okrętu typu U-212. Norweskie siły morskie otrzymają 4 jednostki typu U-212 CD. Ostateczny kontrakt powinien zostać podpisany w 2019 roku. Dostawy realizowane będą w latach 2025–2030.
Osiągnięcie gotowości operacyjnej przez wielofunkcyjny okręt wsparcia logistycznego	W roku 2018 norweskie siły morskie wprowadzają do służby zbudowany w południowokoreańskiej stoczni Daewoo Shipbuilding Marine Engineering okręt wsparcia logistycznego i zabezpieczenia działań KNM Maud. Okręt o długości 183 metrów, pełnej wyporności 27500 ton, przystosowany jest do transportu substancji płynnych, standardowych kontenerów, amunicji. Przy prędkości 16 węzłów, jego zasięg wynosi 10 tysięcy mil morskich.
Rozwój nowego systemu obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej	Do 2025 roku norweskie wojska lądowe oraz wojska obrony przeciwlotniczej powinny wdrożyć w uzbrojenie nowy lądowy system zwalczania celów powietrznych średniego zasięgu (w tym w wersji wysoce mobilnej – na platformach kołowych i gąsienicowych), który wykorzystywać będzie kluczowe elementy systemu NASAMS II. Chodzi o to, aby zwiększyć możliwości rażenia poprzez zastosowanie nowych rodzajów pocisków rakietowych. Wersje wykorzystujące platformy kołowe i gąsienicowe przeznaczone są do obrony jednostek zmechanizowanych znajdujących się w ruchu.

Pozyskanie samobieżnych armato- haubic dla wojsk lądowych	W grudniu 2017 roku resort obrony zawarł z południowokoreańskim przedsiębiorstwem Hanwha Techwin kontrakt, który przewiduje dostawę dla norweskich wojsk lądowych 24 sztuk samobieżnych armato-haubic K9 Thunder (wersja norweska nazwana została Vidar i dostosowana do specyficznych warunków terenowo-klimatycznych) oraz 6 sztuk wozów amunicyjnych, wykorzystujących ten sam pojazd.
---	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Prosjekter, Forsvarsmateriell, <https://forsvaret.no/forsvarsmateriell/prosjekter/>, dostęp: 15 maja 2018.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, na fakt, iż wszystkie rodzaje norweskich sił zbrojnych w równym stopniu realizują kluczowe dla ich potencjału programy modernizacji technicznej i pozyskiwania uzbrojenia. Rozwój norweskich sił zbrojnych odbywa się w sposób równomierny. Obowiązuje bowiem reguła, że nie należy dopuszczać do zaniedbań w dziedzinie modernizacji sprzętowej w obrębie żadnego z rodzajów wojsk. Ciągła analiza terminów wycofywania nieperspektywicznego uzbrojenia ze służby powoduje, że żaden rodzaj sił zbrojnych nie jest konfrontowany z sytuacją, w której przestarzały sprzęt przestał być użytkowany, a jednocześnie nie zainicjowano z odpowiednim wyprzedzeniem programu pozyskania uzbrojenia bądź wyposażenia nowej generacji [Future acquisitions for the Norwegian Defence Sector 2018–2025, ss. 8–39].

Zakończenie

Długoterminowe planowanie rozwoju i transformacji sił zbrojnych Norwegii jest procesem łączącym w sobie elementy działalności eksperckiej oraz rozstrzygnięć politycznych. Prowadzą one do wiążących decyzji o charakterze politycznym oraz praktycznych działań właściwych instytucji, odnoszących się do: funkcjonowania systemu obronnego państwa, kierunków ewolucji oraz docelowego kształtu przyszłych struktur sił zbrojnych, zadań sił zbrojnych w perspektywie od kilku do kilkunastu lat, stanu potencjału bojowego sił zbrojnych oraz ich zdolności operacyjnych wymaganych z punktu widzenia interesów oraz potrzeb obronnych państwa norweskiego.

W pierwszej dekadzie XXI wieku władze Królestwa Norwegii zapoczątkowały działania zmierzające do głębokiej transformacji technologicznej, wręcz rewolucji w dziedzinie uzbrojenia, w ramach poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. Podstawą obowiązującej koncepcji modernizacji technicznej wojska oraz pozyskiwania uzbrojenia stała się zasada, w myśl której państwo norweskie dążyć powinno do posiadania najbardziej zaawansowanych technicznie i najefektywniejszych bojowo środków walki. Chodzi o to, aby w wybranych aspektach zdolności bojowych i możliwości operacyjnych potencjalny nieprzyjaciel nie potrafił zrównoważyć norweskiej przewagi. W rezultacie tak sformułowanej doktryny pozyskiwania uzbrojenia norweskie siły zbrojne otrzymały między innymi: lekkie uderzeniowe korwety raketowe typu Skjold, czy wielozadaniowe samoloty bojowe nowej generacji F-35 Lightning II.

Innym – również charakterystycznym i wyjątkowym – wyznacznikiem norweskiej polityki zakupu uzbrojenia jest dążenie do pozyskania i wdrożenia takich typów broni, które bardzo precyzyjnie wpisują się w zadania poszczególnych rodzajów wojsk, a co więcej, pod względem parametrów taktyczno-technicznych idealnie odpowiadają warunkom norweskiego (północnego) teatru działań wojennych. Podejściu takiemu sprzyja potencjał produkcyjny norweskiego przemysłu zbrojeniowego oraz udział sektora obronnego tego państwa w modernizacji i rozwoju sił zbrojnych. Norweski przemysł zbrojeniowy od lat 80. XX wieku specjalizuje się w dostarczaniu siłom zbrojnym broni i wyposażenia optymalnie dostosowanych do specyfiki zadań realizowanych przez norweskie wojsko oraz do specyfiki warunków (klimatycznych, geograficznych, geostrategicznych), w których te zadania są wykonywane.

Bibliografia

- Gotkowska J. (2014), *Norweski sposób na Rosję. Polityka obronna Norwegii – wnioski dla regionu Morza Bałtyckiego*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa.
- Håkenstad M., Larsen K. K. (2012), *Long-term defence planning. A comparative study of seven countries*, Norwegian Institute for Defence Studies (IFS), Oslo.

- Hennum A. Ch., Nyhmar T. (2017), *A Norwegian Outlook*, Norwegian Defence Research Establishment (FFI), Oslo.
- North Atlantic Treaty Organisation (2003), *Handbook on Long Term Defence Planning*, Research and Technology Organisation, April, Paris.
- Norwegian Armed Forces (2015), *Norwegian Armed Forces in Transition*, Strategic Defence Review by the Norwegian Chief of Defence, Oslo.
- Norwegian Ministry of Defence (2016), *Capable and Sustainable, Long Term Defence Plan*, 17 June, Oslo.
- Norwegian Ministry of Defence (2017), *Future acquisitions for the Norwegian Defence Sector 2017–2025*, April 2017, Oslo.
- Norwegian Ministry of Defence (2017), *Prop. 12 S (2017–2018). Proposisjon til Stortinget. Endringer i statsbudsjettet 2017 under Forsvarsdepartementet*, Oslo.
- Norwegian Ministry of Defence (2018), *Future acquisitions for the Norwegian Defence Sector 2018–2025*, March 2018, Oslo.
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2017), *Meld. St. 36 (2016–2017). Report to the Storting. Setting the course for Norwegian foreign and security policy*, Oslo.
- Polak R. (2015), *Modernizacja techniczna Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Bellona, Warszawa.
- Polak R., Telep J. (1993), *Armia zawodowa – uwarunkowania organizacyjne i ekonomiczne*, Bellona, Warszawa.
- *Prosjekter, Forsvarsmateriell*, <https://forsvaret.no/forsvarsmateriell/prosjekter/>, dostęp: 15 maja 2018.
- Rdzanek G. (2015), *Dania jako uczestnik wielostronnej współpracy państw nordyckich w zakresie polityki zbrojeniowej*, Difin, Warszawa.
- Saxi H.L. (2010), *Norwegian and Danish defence policy. A comparative study of the post-Cold War era*, Norwegian Institute for Defence Studies (IFS), Oslo.
- Sulek M. (2008), *Programowanie gospodarczo-obronne*, Bellona, Warszawa.

Paulina Janik | paulina.janik1993@gmail.com

Społeczna Akademia Nauk

Wydział Handlu i Bezpieczeństwa w Kielcach

Rola Policji w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego¹

The Role of the Police in Relation to the Protection of Public Order and Security

Abstract: The need for security occupies a fundamental place in the hierarchy of human needs. It is the responsibility of the authorities to ensure security, as well as creating conditions guaranteeing real protection of man against violence, brutality and other behaviors violating the good protected by law. When this goal is achieved, the greatest hopes lie in the Police, due to the entrusting of its most serious tasks. The main task of the authorities performing the police function is to serve the public by providing security and public order. We are currently living in a time of dynamic development of the functions and tasks of state administration. An increase in the pace of society's life, the dynamics of economic and urban processes, scientific and technical progress, complicating social relations are conducive to the emergence of new phenomena and situations that may threaten both the state and the citizens. Protection of public safety and order, as well as safety of life and health of citizens becomes one of the most important functions of state administration.

Keywords: safety, public order, society, the Police, security.

¹ Artykuł stanowi fragment niepublikowanej pracy dyplomowej autorki.

Wstęp

Bezpieczeństwo i porządek publiczny to terminy, które pozostają ze sobą w ścisłej relacji. Pojęcie bezpieczeństwa jest szeroko rozumiane ze względu na to, że oprócz jego powiązania ze zwalczaniem zagrożeń, czy kwestiami obronności, pojawia się również w kontekście pracy, żywności, energetyki i w wielu innych dziedzinach życia. Argumentem potwierdzającym jego „wagę” jest fakt, iż bezpieczeństwo narodowe lub wewnętrzne stało się popularnym kierunkiem studiów wyższych. Jednocześnie świadczy to o tym, że nie można kwestii bezpieczeństwa traktować jedynie jako modnego zwrotu, który „zwiększa donośność” jakiegoś problemu, dodając mu w ten sposób waloru „większej ważności”, czy czyniąc go „bardziej złożonym” [Karpiuk 2014, s. 5]. Nie ulega wątpliwości, że rozwój bezpieczeństwa łączy się ze wzrostem pojawiających się zagrożeń. Stale zwiększa się liczba zagrożeń o charakterze terrorystycznym, demograficznym, ekologicznym, ekonomicznym czy społecznym, w przeciwieństwie do występowania zagrożeń militarnych, które w ostatnich latach uległo znacznemu zmniejszeniu [Moczuk 2009, s. 25].

Istota i rodzaje bezpieczeństwa i porządku publicznego

Od początku dziejów ludzkości bezpieczeństwo stanowi największą wartość, która jest podstawowym i niezbędnym warunkiem wszelkiego zdrowego i dobrze pojętego rozwoju, a ponadto samorealizacji jednostki w zbiorowości społecznej. Trudno jednoznacznie zdefiniować pojęcie bezpieczeństwa. Tą dziedziną zajmują się nauki wojskowe, prawn-administracyjne, ekonomiczne, socjologiczne. Pojęcie bezpieczeństwa wywodzi się z języka łacińskiego od słowa *sine cura* (*securitas*) i w zależności od płaszczyzny, jak i celów badań jest ono odpowiednio interpretowane [Wojtaszczyk 2009, s. 12]. *Słownik języka polskiego* definiuje ten termin jako stan poczucia pewności, braku zagrożenia, spokoju [Miodek 2011, s. 54]. Brak zagrożeń daje gwarancję trwania określonego bytu państwowego oraz społecznego. Z kolei przetrwanie wiąże się z egzystencją, a bezpieczeństwo, najprościej rzecz ujmując, to umiejętność jej zachowania i realizacji. Angielskie pojęcie *secure* oznacza bezpieczeństwo i pierwotnie odnosiło się do konieczności zapewnienia bezpieczeństwa

obywatelom przez Państwo [Stańczyk 1996, s. 56]. Z całą pewnością można stwierdzić, że bezpieczeństwo jednostki ma na celu zapewnienie jej przeżycia, prawidłowego rozwoju i funkcjonowania. Podobnie jest z grupami społecznymi lub zbiorowościami, których przetrwanie i rozwój uzależnione są od stanu poczucia bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo zatem to dobro wspólne, a także stan gwarantujący poczucie pewności [Szymczak 1988, s. 147]. Trwanie, przetrwanie, rozwój i doskonalenie jednostki stanowią formy istnienia wynikające z perspektywy filozoficznej. Według teorii realizmu politycznego filarami bezpieczeństwa określa się siłę, moc i energię rozumianą w aspekcie społecznym, politycznym i kulturowym. Przejawem tego są wartości, takie jak: wolność, dobrobyt, pluralizm i prawo [Świniarski 1997, s. 173]. Z kolei analizując idealizm polityczny, należy podkreślić, że głównymi komponentami bezpieczeństwa są prawo, moralność oraz inne aktywności pozbawione załączków przemocy i propagujące szczęście ludzkie rozumiane jako rozwój wolności i dobrobytu [Świniarski 1997, s. 189]. Dziedzina filozofii stanowi, że bezpieczeństwo jako podstawa rozwojowa społeczeństwa jest dobrem naturalnym każdego człowieka, którym należy się dzielić, rozwijać je i udoskonalać. Waga tej kategorii wynika z tendencji uniwersalistycznych – związanych z globalizacją świata – a także z systemów preferujących idee różnorodności i pluralizmu w celu osiągnięcia maksymalnej podmiotowości indywidualnej [Nowakowski, Czepielewski 2007, s. 131]. Próba zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa zawsze wywoływała mnóstwo kontrowersji. Pomysły na jego zagwarantowanie, czy konsekwencje wyboru konkretnej strategii to przykładowe, a zarazem kluczowe kwestie różniące teoretyków i praktyków prowadzących badania w zakresie dziedziny bezpieczeństwa. Ta „nieokreśloność i sporny charakter są spowodowane w pierwszym rzędzie jego kompleksowością, a nie brakiem refleksji naukowej czy niedojrzałością dyskusji na ten temat” [Czapska 2004, s. 13]. Szeroko rozumiane pojęcie bezpieczeństwa odnosi się do rzeczywistości socjalnej, zdrowotnej, międzynarodowej czy drogowej. Pojawia się w języku potocznym, prawnym, politycznym. Bezpieczeństwo dla poszczególnych jednostek stanowi poczucie braku zagrożeń. Na jego straży stoją służby, m.in.: Policja, Straż Pożarna, Straż Gminna, wspomagane przez niepubliczne instytucje ochrony osób i mienia [Jakubczak 2006, s. 413]. Innym ważnym pojęciem, stale

towarzyszącym bezpieczeństwu jest porządek publiczny. Według literatury bezpieczeństwo i porządek publiczny posiadają wspólną płaszczyznę i jednocześnie używanie tych terminów jest nie tylko zasadne, ale i konieczne [Jagielski 2002, s. 594]. W większości ujęć tego zagadnienia prezentowanych w doktrynie porządek publiczny łączy się z przestrzeganiem obowiązujących norm prawnych, a zakres tego pojęcia jest przedstawiany rozmaicie.

Pod niejasnym i wieloznacznym pojęciem porządku publicznego kryje się stan, struktura, plan, układ, charakteryzujące się przede wszystkim regularnością i przejrzystością. Porządek publiczny to wartość bardzo pozytywna i pożądana. Porządek publiczny to stan zewnętrzny, w którym ludność jest zobowiązana do przestrzegania prawa określonego w ustawach, a nieszanowanie tych zasad i nakazów mogłoby narazić na uciążliwość i niebezpieczeństwo współżycie zbiorowe. Słowo „publiczny” oznacza państwowy, powszechny, dotyczący ogółu, jawny, społeczny [Kuryłowicz 2007, s. 32]. Do dóbr chronionych przez porządek publiczny zalicza się: ochronę życia, zdrowia, czci i godności obywatelskiej, nienaruszalności mienia obywateli i mienia społecznego, zapewnienie dogodnych warunków działalności organów władzy i administracji państwowej, innych instytucji państwowych, społecznych i prywatnych, tworzenie odpowiednich warunków do współżycia międzyludzkiego w określonych sferach, a także odpowiednich warunków do pracy i wypoczynku obywateli. Środkami regulacji są normy i zasady moralno-społeczne, przepisy prawne, obyczaje, zasady społecznego współżycia, oraz zasady organizacyjne. Do prawnego i pozaprawnego charakteru norm regulujących porządek publiczny odwołał się Jerzy Zaborowski. Według wymienionego autora porządek publiczny to stan faktyczny państwa, uregulowany zespołem norm prawnych i pozaprawnych, których przestrzeganie warunkuje niezakłócone współżycie jednostek ludzkich w organizacji państwowej w określonym miejscu i czasie [Zaborowski 1977, s. 12].

Omawiając pojęcie porządku publicznego, warto wspomnieć, że ten stan stabilizacji i spokoju wynika bezpośrednio ze sposobu postrzegania przez jednostki lub grupy osób uznawanego powszechnie porządku prawnego w państwie [Sprenkel 2008, ss. 22–23]. W tym miejscu należy ponownie odwołać się do definicji porządku publicznego, która określa

ten stan jako ogół norm prawnych i moralnych, których respektowanie jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania społecznego, a także urzędów państwowych i instytucji społecznych. Oceniając stan porządku publicznego w państwie, należy wziąć pod uwagę istniejący stopień bezpieczeństwa ludności. Przez ten ostatni rozumie się stan prawny i faktyczny w odniesieniu do obszaru państwa, regionu, gdzie jednostkom i zbiorowościom ludzkim zapewniono ochronę przed bezprawnymi zamachami na ich dobra.

Reasumując, należy stwierdzić, że na porządek publiczny składają się określone normy społeczne i moralne, a wśród nich zasady, zakazy i nakazy, a także układ stosunków społecznych. Zadaniem jednostek i grup społecznych jest respektowanie wymienionych norm celem nienaruszania interesu publicznego. Porządek publiczny to także stan, w którym funkcjonują układy stosunków społecznych, uregulowane przez zespół norm prawnych i innych norm społecznie akceptowanych, gwarantujący niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek społeczeństwa [Misiuk 2008, s. 18]. Najważniejszym zadaniem organu spraw wewnętrznych i innych organów administracji państwowej, oraz niektórych organizacji społecznych, stojących na straży porządku publicznego jest utrzymywanie stabilności w państwie.

Podstawowe rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego

Władza w państwie, zachowując integralność terytorialną i suwerenność, zapewnia obywatelom ochronę w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W piśmiennictwie wyróżnia się różne interpretacje pojęcia „poczucie bezpieczeństwa”. Przede wszystkim oznacza ono gwarancję braku zagrożeń, natomiast z drugiej strony wystąpienie zagrożeń powoduje nagły spadek poczucia bezpieczeństwa lub jego całkowitą utratę. Nie ulega wątpliwości, że bezpieczeństwo i zagrożenie są ze sobą ściśle powiązane [Malak 2007, ss. 20–21]. Pojęcie zagrożenia bezpieczeństwa jest trudne do zdefiniowania, a w literaturze przedmiotu ma wiele znaczeń. Zagrożenie określa się jako sytuację lub stan, który komuś zagraża lub w którym ktoś czuje się zagrożony [Bralczyk 2005, s. 970]. Zagrożenie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego posiada określone

źródło. Z tego powodu podmioty państwowe zobowiązane są do podejmowania działań zmierzających do przywrócenia pierwotnego stanu i likwidacji niebezpieczeństw, które naruszają dziedziny życia w zakresie politycznym, gospodarczym i społecznym. Każde państwo w celu utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego na wysokim poziomie tworzy własny zbiór wartości podlegających szczególnej ochronie oraz podejmuje działania zabezpieczające. Wśród tych środków można wymienić: polityczne, wojskowe, militarne, gospodarcze, naukowo-techniczne, ideologiczne, kulturowe, finansowe, ekonomiczne, i inne, których dobór warunkuje głównie siła zagrożeń, posiadane zasoby materialno-intelektualne, a także umiejętności ich efektywnego wykorzystania. Zagrożenia bezpieczeństwa są określane mianem stanu psychiki albo świadomości, który został spowodowany postrzeganiem wielu zjawisk niekorzystnych dla żywotnych interesów danego podmiotu, działań innych uczestników życia społecznego [Zięba 1997, s. 11]. Zagrożenia to także zespół i zbiór czynników o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym, które mogą doprowadzić do zaburzeń w rozwoju kapitału obronno-ekonomicznego [Pronińska 2009, s. 75]. Zagrożenia jako stan psychiczny wyrażający indywidualną lub zbiorową ocenę rzeczywistości, wpływają negatywnie na sferę świadomości. Bezpieczeństwo oznacza stan spokoju, pewności, bez pieczy, istnienia, a relacje zachodzące pomiędzy rzeczywistością a psychiką prowadzą do występowania modelowych sytuacji, takich jak: stan poczucia braku bezpieczeństwa z istnieniem rzeczywistego zagrożenia, obsesji, kiedy nieznaczące niebezpieczeństwo traktowane jest jak duże, stanu fałszywego niebezpieczeństwa, kiedy poważne zagrożenie postrzegane jest jako niewielkie, oraz stanu bezpieczeństwa przy nieznacznym zagrożeniu dostrzeganym prawidłowo. W takim znaczeniu i ujęciu zagrożenie oznacza pewien stan psychiki lub świadomości wywołany postrzeganiem zjawisk, które ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne [Brzeziński 2009, ss. 25–26].

W świetle powyższych rozważań zagrożenie wewnętrzne można określić jako zbiór różnych okoliczności wewnętrznych, który powoduje lub może spowodować zaburzenie wewnętrznej stabilności i prawidłowego rozwoju właściwego podmiotu w różnych przejawach aktywności, włącznie z osłabieniem pozycji oraz utratą możliwości przetrwania w środowisku. Z kolei zagrożenie zewnętrzne to zbiór okoliczności

pojawiających się w otoczeniu, które mogą doprowadzić do zaburzenia wewnętrznej stabilności i harmonijnego rozwoju, zagrażając przetrwaniu w środowisku [Fehler 2007, s. 10]. W odniesieniu do podmiotu, jakim jest państwo, zagrożenia wewnętrzne stanowią jedną grupę zagrożeń bezpieczeństwa państwa w różnych dziedzinach jego aktywności wewnętrznej, natomiast zagrożenia zewnętrzne państwa to drugi z aspektów bezpieczeństwa państwa, zaburzający jego stabilność i prawidłowy rozwój, osłabiający jego pozycję i przetrwanie w środowisku międzynarodowym [Brzeziński 2009, s. 26]. Bezpieczeństwo i porządek publiczny to pożądaný stan rzeczy, który odpowiada za funkcjonowanie państwa [Kitler 2011, s. 57]. Można uznać bezpieczeństwo za proces społeczny, który jest zmienny i nie ma możliwości go powstrzymać, na co dowodem są przyjęte modele, strategie i koncepcje. Źródła zagrożenia można podzielić na działania celowe lub losowe, które to w sposób negatywny wpływają na funkcjonowanie państwa w dziedzinie polityki i gospodarki, a zwłaszcza na warunki bytowania ludności oraz środowisko naturalne [Kitler 2011, ss. 52–54].

Współpraca Policji z administracją samorządową

Nie da się ukryć, że jeden organ samodzielnie nie jest w stanie skutecznie zapobiegać zagrożeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego. Efektywność działań wzrasta wraz z podziałem obowiązków, dzięki współpracy Policji z podmiotami, które posiadają odpowiednie kompetencje, możliwości czy środki. Współdziałanie powinno być oparte na dążeniu do jednego celu przez wszystkich kooperantów, wspólnym ustaleniu zadań, wykonywaniu konkretnych zadań przez konkretne podmioty, z uwzględnieniem wzajemnej pomocy dla osiągnięcia jednego, wspólnego celu [Lidwa 2002, s. 90]. Z treści art. 1 ust. 2 pkt 3 Ustawy o Policji wynika, że inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z państwowymi organami samorządowymi i społecznymi organizacjami to jedno z głównych zadań tego organu ścigania. Jak już wspomniano, do zwalczania przestępczości niezbędne jest posiadanie środków i możliwości. Przykładem podmiotów odpowiednio wyposażonych są samorządy, które wśród swoich

kompetencji posiadają uprawnienia do udoskonalania infrastruktury, ograniczania patologii społecznej, jaką jest m.in. bezrobocie. Realizacja zadań na poziomie tego podmiotu została powierzona Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego, której kompetencje określa art. 38a ust. 2 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [Ustawa 1998]. Przywołany akt prawny stanowi, że utworzenie Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego jest obligatoryjne. Działalność wymienionej Komisji ma charakter opiniodawczo-doradczy, a efekty jej pracy są jedynie wskazówką dla starosty co do sfery bezpieczeństwa narodowego [Karpiuk 2013, ss. 387–388]. Pod postacią ciała eksperckiego komisja ma wskazywać staroście – w zakresie realizacji przez niego zadań dotyczących zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań odnoszących się do sfery porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli – możliwie najlepsze, w granicach prawa, efektywne, niezbędne, skuteczne i pożądane rozwiązania [Sienkiewicz-Małyjurek 2014, ss. 142–144]. Powołanie Powiatowych Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego nadzorowanych przez starostę jest dowodem na to, że samorządy lokalne i ich organy odgrywają bardzo ważną rolę w koordynacji wszelkich lokalnych inicjatyw prewencyjnych, realizowanych we współpracy z Policją, a także innymi instytucjami zaangażowanymi w działania prewencyjne i profilaktyczne [Czapska 2004, s. 93]. Niestety, komisja nie posiada w ramach swoich kompetencji uprawnień do samodzielnego podejmowania działań, a jej zadania są bardzo ograniczone. Z drugiej jednak strony, jest uznawana za Powiatową Komisję Bezpieczeństwa i Porządku, podlegającą bezpośrednio pod starostę – za główny ośrodek zinstytucjonalizowanej koordynacji systemu prewencyjnego w powiecie [Karpiuk 2013, s. 88].

Policja we współdziałaniu z organami samorządu i administracją regularnie utrzymuje kontakt z obywatelami. Dzielnicowi spotykają się z administracją lokali mieszkalnych, gospodarzami budynków, w celu pozyskania wiadomości dotyczących osób popełniających wykroczenia i przestępstwa. W ramach realizacji programów profilaktycznych policjanci pełnią dyżury w administracjach, udzielając porad prawnych. Policja współpracuje także z radnymi, od których uzyskuje informacje o problemach i potrzebach mieszkańców [Urban 2007, s. 116]. To przede wszystkim organ Policji stoi na straży bezpieczeństwa i porządku

publicznego. Należy przyznać, że obopólna współpraca pomiędzy Policją a organami samorządu, a także ze wszystkimi organizacjami jest konieczna. Wspólny cel polega na dążeniu do utrzymania stabilności i zapobiegania zagrożeniom wśród społeczności lokalnych. Z uwagi na swój charakter działalności każdy organ posiada inne uprawnienia i różne środki, które połączone tylko we współpracy mogą pozwolić na osiągnięcie zamierzonych celów, a tym samym zwalczanie określonych zagrożeń. A zatem, zgodnie z treścią art. 38a przywołanej Ustawy o samorządzie powiatowym, Komisje Porządku i Bezpieczeństwa Publicznego mogą stać się „forum” współpracy podmiotów odpowiedzialnych w tym zakresie [Sienkiewicz-Małyjurek 2013, s. 144].

Współpraca Policji ze społeczeństwem

Nieustannie prowadzone są badania w dziedzinie bezpieczeństwa, których wyniki dowodzą, że jest to wartość fundamentalna dla każdego człowieka. Stały rozwój patologii społecznych i przestępczości zdecydowanie uniemożliwia utrzymanie tej potrzeby na stabilnym poziomie. Alienacja społeczna jako jedna z wielu przyczyn występowania czynów zabronionych zatacza swoje koło. Przestępczość stanowiąc jeden ze skutków alienacji, wyzwała u obywateli strach przed nią [Błachut, Gaberle, Krajewski 2007, ss. 450–452]. Następstwem strachu przed przestępczością są zachowania jednostek, które ich społecznie alienują [Sienaszko 2001, ss. 106–112]. Do źródeł strachu można zaliczyć, m.in.: ogólnopojętą przestępczość pospolitą czy uliczną. Natomiast działalność przestępców mafijnych oraz gospodarczych, wywołująca inny rodzaj zagrożeń i szkód, nie należy do tych źródeł strachu. Dlatego wywołując więcej niezadowolenia, niż strachu – nie wpływa ona znacząco na poczucie u obywateli bezpośredniego zagrożenia.

W realizacji działań podejmowanych przez podmioty stojące na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego ogromną rolę odgrywa obecność środków masowego przekazu. Te działania skoncentrowane są na społeczeństwie i państwie, co wynika z poszczególnych uregulowań prawnych. Ustawa o Policji określa organ Policji jako „formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego”.

Z kolei art. 10 Ustawy Prawo Prasowe reguluje kompetencje dziennikarzy w następujący sposób: „zadaniem dziennikarza jest służba społeczeństwu i państwu” [Ustawa 1984]. Wobec tego, relacja Policji i mediów powinna polegać na współpracy, a nie na wyścigu o większe poparcie społeczeństwa. Należy odwołać się także do niezwykle szybkiego tempa rozwoju technicznego środków przekazu informacji oraz interaktywnego charakteru mediów, który czyni odbiorcę czynnym w przekazywaniu informacji. Współpraca Policji ze środkami masowego przekazu może dzielić się na kategorie, tj.: współpracę z mediami jako pomoc w wypełnianiu ustawowych zadań, współpracę z mediami w ramach obowiązku przekazywania informacji o swojej działalności oraz tworzenie wizerunku Policji za pośrednictwem środków masowego przekazu [Mazur 2001, ss. 65–76]. Pierwsze z wymienionych zadań wynika z treści Ustawy o Policji. Jest to obowiązek: „ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra” oraz „ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”. Policja we współpracy z mediami realizuje działania, mając wspólny cel, np.: poszukiwanie osoby zaginionej lub sprawcy przestępstwa odbywa się poprzez podawanie komunikatów w mediach oraz publikację wizerunku takiej osoby na stronach internetowych. Policja w ramach współpracy z mediami ma obowiązek przekazywania informacji o swojej działalności, wynikający z Ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz umożliwienia prasie „wykonywania jej funkcji i zadań” [Mazur 2001, ss. 65–76]. W tym miejscu należy odnieść się do obligatoryjnego charakteru pracy ze środkami masowego przekazu. Art. 7 ust. 1 pkt 2 Ustawy o Policji wskazuje, że: „Komendant Główny Policji określa metody i formy wykonywania zadań przez poszczególne służby policyjne”. Zarządzenie nr 1204 Komendanta Głównego Policji w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Policji dotyczy wszelkich kontaktów z mediami, czyli wynikających zarówno z obowiązku nałożonego przez ustawy, jak i dobrowolnej współpracy wspomagającej realizację zadań oraz działań podejmowanych na miejscu zdarzenia. Dokument określa osoby uprawnione do prowadzenia działalności prasowo-informacyjnej oraz sposób działania rzeczników i oficerów prasowych. Wśród zadań wykonywanych przez rzeczników prasowych wyróżnia się: informowanie mediów o podejmowanych działaniach, inicjatywach i przedsięwzięciach oraz problemach

i zagadnieniach dotyczących funkcjonowania Policji, pomoc merytoryczną, udzielanie odpowiedzi na krytykę prasową, udział w szkoleniach dotyczących tematyki informacyjnej, współuczestniczenie w kształtowaniu strategii informacyjnej oraz opiniowanie przedsięwzięć informacyjnych, publicystycznych i promocyjnych. Przywołane Zarządzenie reguluje kontakt funkcjonariuszy innych niż rzecznicy i oficerowie prasowi z mediami, ale wyłącznie wynikających z kompetencji. Zgodnie z treścią aktu prawnego dowodzący działaniami policyjnymi udziela dziennikarzom zgody na całkowity lub ograniczony dostęp do miejsca zdarzenia, gdzie wykonywane są czynności procesowe. W dokumencie zawarto przypadki, kiedy Policja nie będzie mogła zapewnić bezpieczeństwa dziennikarzom i podejmują oni działania na własną odpowiedzialność [Zarządzenie 2007].

Zakończenie

Prawidłowy rozwój społeczeństwa w zakresie życia duchowego, kulturalnego oraz materialnego jest możliwy przy zachowaniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa oraz świadomości obywateli. Z uwagi na ciągły wzrost przestępczości w każdym jej wymiarze, istotne jest prawidłowe funkcjonowanie organów Policji. Bezpieczeństwo publiczne, niezależnie jak definiowane i pojmowane, stanowi tę wartość społeczną, która warunkuje prawidłowe funkcjonowanie Państwa oraz spokojne bytowanie obywateli, bez obaw o życie i zdrowie, tak swoje, jak i najbliższych. Zapewnienie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego leży w rękach wielu organów administracji publicznej, zarówno tych z systemu administracji rządowej, jak i samorządowej. Część z nich odgrywa tutaj rolę podstawową, stanowią one bowiem specjalnie powołane organy do realizacji zadań z dziedziny bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja jest jedną z najważniejszych instytucji w państwie. Jej fundamentalne zadanie stanowi ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. W tej kwestii Policja współdziała z innym podmiotami, np.: Państwową Strażą Pożarną, Strażami Miejskimi (Gminnymi), Państwową Strażą Rybacką, Strażą Przemysłową, Strażą Ochrony Kolei, organami różnych inspekcji. Równie ważna jest edukacja obywateli w zakresie bezpieczeństwa podczas spotkań z policjantami, w tym aktywizującymi młodzież.

Bibliografia

- Błachut J., Gaberle A., Krajewski K. (2007), *Kryminologia*, Wydawnictwo Arche, Gdańsk.
- Bralczyk J. (red.) (2005), *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, Wyd. PWN, Warszawa.
- Brzeziński M. (2009), *Kategorie bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- Czapska J. (2004), *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Wydawnictwo Polpress, Kraków.
- Fehler W. (2007), *Zagrożenie – kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa*, w: *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, Wiśniewski B., Jałoszyński K., Wojtuszek T. (red.), Wyd. Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku Białej, Bielsko Biała.
- Jagielski J. (2002), *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, w: *Prawo administracyjne*, Cieślak Z., Jagielski J., Lang J., Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), Warszawa.
- Jakubczak R., Flis K. (2006), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku: wyzwania i strategie*, Bellona, Warszawa.
- Karpiuk M., Orzeszyna K. (2014), *Wstęp*, w: *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej, Wybrane zagadnienia prawne*, Karpiuk M., Orzeszyna K. (red.), WSM, Warszawa.
- Karpiuk M. (2013), *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa.
- Kitler W. (2012), *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa.
- Kuryłowicz M. (2009), *Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawnych łacińskich oraz pochodzenia łacińskiego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kuźniar R. (2006), *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych*, w: *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Haliżak E.,

- Kuźniar R. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Lidwa W. (2002), *Współdziałanie w walce lądowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
 - Malak K. (2007), *Bezpieczeństwo jako kategoria i zjawisko społeczne*, w: *Bezpieczeństwo współczesnego świata w teorii i praktyce*, Szyjko C. (red.), Wyd. Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji, Warszawa.
 - Mazur J. (2011), *Komunikacja ze społeczeństwem. Przypadek Policji*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki w Krakowie.
 - Miodek J. (2011), *Słownik ojczyzny polszczyzny*, Wydawnictwo Książkowe Ibis, Wrocław.
 - Misiuk A. (2008), *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego, zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wydawnictwo Akademicko-Profesjonalne, Warszawa.
 - Moczuk E. (2009), *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
 - Nowakowski Z., Czepielewski S. (2007), *Wymiar społeczny bezpieczeństwa państwa*, w: *Bezpieczeństwo osobiste obywatela RP*, Rajchel K. (red.), WSIZiA, Warszawa.
 - Pronińska K. (2009), *Zagrożenia i geostrategiczne uwarunkowania globalnego bezpieczeństwa energetycznego*, w: *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego*, Książkowski K. (red.), Wyd. Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna w Warszawie, Warszawa.
 - Siemaszko A. (2001), *Kogo biją, komu kradną. Przestępczość nie rejestrowana w Polsce i na świecie*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
 - Sienkiewicz-Małyjurek K. (2013), *Zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego w samorządzie terytorialnym w Polsce – rozwiązania organizacyjne i podejmowane przedsięwzięcia*, w: *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Karpiuk M. (red.), Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, Poznań.
 - Sprengel B. (2008), *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problematyki*, Dom Organizatora, Toruń.
 - Stańczyk J. (1996), *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.

- Szymczak M. (red.) (1988), *Słownik języka polskiego*, t. I, PWN, Warszawa.
- Świniarski J. (1997), *O naturze bezpieczeństwa. Prolegomena do zagadnień ogólnych*, Warszawa-Pruszków.
- Urban A. (2007), *Profilaktyczna działalność Policji i jej wpływ na bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, w: *Samorząd a Policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, Szymaniak A. (red.), Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz.U. z 1989 r., nr 34, poz. 187, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2015 r., poz. 1445 ze zm..
- Wojtaszczyk K.A. (2009), *Bezpieczeństwo państwa – konceptualizacja pojęć*, w: *Bezpieczeństwo państwa*, Wojtaszczyk K.A., Materska-Sosnowska A. (red.), Aspra-Jr, Warszawa.
- Zaborowski J. (1977), *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego MSW, Warszawa.
- Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 1204 z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Policji, Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z dnia 26 listopada 2007 r. Nr 21, poz. 155.
- Zięba R. (1997), *Bezpieczeństwo narodowe*, w: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Zięba R. (red.), Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

Magdalena Szpyt | mszpyt@o2.pl
Społeczna Akademia Nauk

Psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa cyfrowego dzieci – wyzwania dla oświaty i społeczności lokalnych

Psychosocial Aspects of Children's Digital Security – Challenges for Education and Local Society

Abstract: Being online has become an integral part of the lives of billions of people. It can be an opportunity for social inclusion, but it can also be a threat. Too little attention is paid to the rapidly growing risks for children. It is, above all, exposure to various forms of electronic aggression, in which children are both the victims and the perpetrators. It consists of: receiving content, making contacts and one's own activity – conduct. According to research, the greatest intensity of such activities is the age of adolescence (13–15 years), when human identity is formed. The article presents psychological and social conditions of children's activity on the Internet, including development trends signaled by specialists and presents own research on children's responsibility for published content. Subsequently, the activities of the institutions in the area of digital safety of children were pointed out. These are the activities of social organizations and schools, headed by the Ministry of Education in Poland. The need for synergy of institutional activities was stressed, especially in the field of education, in order to increase the competence of teachers, parents and students.

Keywords: digital security, risks, child, Internet, governance in education.

Wstęp

Rzeczywistość wirtualna zmienia stosunki gospodarcze, polityczne, społeczne, styl życia, kreuje nowe potrzeby, a wraz z nimi nowe wyzwania i konieczność nowego zarządzania. W latach 80. XX wieku takie przemiany przepowiadał futurolog Alvin Toffler. Obecnie dokonuje się rewolucja społeczeństwa trzeciej fali, podczas której kapitałem staje się wiedza, informacja i zróżnicowanie w miejsce masowości. Epoka ta nastaje po rewolucji agrarnej i uprzemysłowieniu [Toffler, Toffler 1995, ss. 40–41].

Internet oddziałuje na życie większości ludzi na świecie. Szczególnie dotyczy to dzieci, dla których przestrzeń społeczna online jest rzeczywistością zastaną, nie mniej naturalną niż rzeczywista. O ile w skali globalnej 1/3 dzieci nie ma dostępu do sieci, o tyle w Europie dotyczy to zaledwie 4%. Co trzecim użytkownikiem Internetu jest dziecko. Dostęp do informacji może wspierać rozwój dzieci w najtrudniejszych warunkach, dając im szansę na edukację i późniejszą pracę. Urządzenia mobilne sprawiają jednak, że dostęp do Internetu bywa coraz mniej kontrolowany i bardziej niebezpieczny [Unicef 2017, s. 11].

O ile w Polsce pierwsze użycie komputerów w edukacji nastąpiło już w latach 60. XX wieku, o tyle dopiero niedawno zauważono potrzebę podniesienia bezpieczeństwa cyfrowego w szkole [dane MEN 2012–2013]. Problemem jest brak ciągłości w działaniach Ministerstwa Edukacji Narodowej. Wiedzą w zakresie zagrożeń cyfrowych dysponują przede wszystkim organizacje społeczne i naukowcy – można wskazać nieliczne przykłady współpracy między dysponentami tych różnych rodzajów wiedzy [por. Tomczyk, Srokowski 2016].

Tymczasem dzięki wymianie wiedzy w procesy rozwojowe włączają się zarówno globalni, jak i lokalni aktorzy. Funkcją instytucji na poziomie lokalnym staje się budowanie gospodarki opartej na wiedzy, aktywny udział w sieciach wewnętrznych i zewnętrznych oraz działaniach na rzecz zintegrowanego rozwoju w celu skapitalizowania własnych zasobów [Ray 2006, s. 290]. Badania pokazują, że jest to możliwe o ile uwzględnia się synergię wiedzy: lokalnej, menedżerskiej i eksperckiej [Adamski, Gorlach 2007, s. 148]. Tego typu partnerstwo może efektywnie wspierać zarządzanie na każdym poziomie i w każdej dziedzinie, w tym w oświacie w odniesieniu do poprawy bezpieczeństwa cyfrowego dzieci.

Celem artykułu jest zaprezentowanie zagrożeń cyfrowych, które wynikają z aktywności dzieci w Internecie, badań własnych dotyczących odpowiedzialności uczniów klas IV–VI szkoły podstawowej za publikowane treści, psychospołecznych uwarunkowań wskazanych problemów oraz działań, które są podejmowane w Polsce na rzecz poprawy bezpieczeństwa cyfrowego. W konkluzjach wskazano na potrzeby w zakresie zarządzania i nadążenia za zagrożeniami, które narastają szybciej niż wiedza na ich temat. Zastosowano metody analizy treści oraz ankiety audytoryjnej skierowanej do uczniów Szkoły Podstawowej im. prof. Jana Czekanowskiego w Cmolasie.

Obecność i aktywność dzieci w Internecie

W ciągu ostatnich piętnastu lat nastąpił w Polsce prawdziwy skok ilościowy i jakościowy w zakresie korzystania z sieci Internet. Wśród najmłodszych dorosłych badanych 100% deklaruje bycie online przynajmniej raz w tygodniu. Ponad 90% korzysta z serwisów społecznościowych, badani korzystają z bankowości elektronicznej, grają online. Wszystkie te rodzaje aktywności także determinuje wiek [CBOS 2017, s. 17]. Badania dotyczące dzieci są bardziej cząstkowe, częściej opierają się na deklaracjach rodziców, opiekunów. Wiedza taka jest zyskiwana także pośrednio na podstawie liczby komputerów w gospodarstwach domowych. Jeśli chodzi o gospodarstwa domowe z dziećmi, to w 2017 roku 98% gospodarstw z dziećmi było podpięte do sieci [GUS 2017, s. 108].

Megapanel PBI (tj. badanie, w którym oprogramowanie pozyskuje statystyki na temat odwiedzanych stron internetowych) podaje, z jakich stron korzystają dzieci. Okazuje się, że dzieci w wieku 7–18 lat korzystają głównie ze stron w kategorii kultura i rozrywka (100% badanych). To przede wszystkim serwis YouTube, jakkolwiek mieszczą tu również gry. Drugą najpopularniejszą kategorią są społeczności. Korzystanie z nich dotyczy 91% młodych internautów, jednak już w wieku 16–18 lat wynosi 100%. Najpopularniejszym serwisem społecznościowym jest Facebook (78%) [za: Wójcik 2017, s. 272].

Dzieci i młodzież w Polsce stosunkowo często mają do czynienia ze szkodliwymi treściami w Internecie. Sprzyjają temu regulacje prawne

wymagające np. tylko oświadczenia, że jest się osobą dorosłą przy dostępie do treści pornograficznych czy przejęcia odpowiedzialności za rozpowszechnianie treści przez internautów, wśród których także mogą się znajdować potencjalni sprawcy przemocy, którzy działają intencjonalnie. Z badań Jacka Pyżalskiego wynika, że 83% ośmiolatków i 91% jedenastolatków korzysta z Internetu. W tym 40% i 65% jedenastolatków samodzielnie, bez nadzoru rodziców. Aż 62% chłopców i 21% dziewcząt w wieku 14–16 lat ogląda treści pornograficzne, z czego niemal połowa na smartfonie. 12 rok życia jest najczęściej okresem pierwszego kontaktu z pornografią w sieci [Pyżalski 2012, s. 188]. W skali globalnej ponad 9 na 10 zidentyfikowanych URL z treściami związanymi z przemocą seksualną wobec dzieci jest hostowanych w 5 krajach – Kanadzie, Francji, Holandii, Rosji i Stanach Zjednoczonych [Unicef 2017, s. 77].

Zachowania przemocowe starszych dzieci w Internecie badał w Polsce W. Ronatowicz [2015, s. 245]. Wskazał, że problem dotyczy średnio co drugiego nastolatka w wieku od 13 do 15 lat niezależnie od płci. Aż 52% internautów w wieku 12–17 lat przyznało, że za pośrednictwem Internetu lub telefonii komórkowej miało do czynienia z przemocą werbalną, 47% badanych doświadczyło wulgarnego wyzywania, 21% badanych doświadczyło poniżania, ośmieszania i upokarzania, a 16% straszenia i szantażowania [Ronatowicz 2015, s. 245]. Mimo że rodzice akceptują własną odpowiedzialność za kroki stawiane przez swoje dzieci w Internecie, faktycznie coraz częściej przyznają, że nie mają wystarczającej wiedzy na temat zagrożeń i jest to narastające zjawisko [por. Wójcik 2017, s. 282].

Agresja elektroniczna i jej przejawy

Działania i formy zagrożeń cyfrowych dzieci często dzieli się na trzy zbiory: zagrożenia dotyczące treści sieciowych (*content*), niebezpiecznych kontaktów (*contact*) oraz złożonych zachowań w Internecie (*conduct*). Dziecko jest przedstawione jako odbiorca, uczestnik lub sprawca agresji. Tym samym możemy wyróżnić następujące zagrożenia:

- odbiór treści nieodpowiednich do wieku (pornografia, programy i gry, spam);
- uczestniczenie w ryzykownych kontaktach (uwodzenie dzieci, hejt, kreowanie ryzykownych zachowań, wyłudzenie danych);

- zagrażanie innym (seksting, agresja werbalna, wytwarzanie szkodliwych treści, hackerstwo). Typologia ta powstała na podstawie badań przeprowadzonych w latach 2009–2011 wśród dzieci mieszkających w Europie w wieku od 9 do 16 roku życia [Livingstone, Haddon, Görzig, Olafsson 2011, s. 13].

Malwina Dankiewicz wymienia jako główne zagrożenie agresję elektroniczną, tj. wszelkie intencjonalne działania mające na celu wyrządzenie krzywdy drugiej osobie z wykorzystaniem nowoczesnych technologii. Agresja jest jednorazowym aktem, natomiast jeśli się powtarza, należy mówić o przemocy [Dankiewicz 2014, s. 117].

J. Pyżalski [2012, ss. 157–162] opisuje następujące rodzaje agresji elektronicznej: flaming (ang. *flame war*) – czyli ostrą wymianę zdań online; prześladowanie (ang. *harassment*) – regularne przysyłanie powodujących dyskomfort (agresywnych lub ośmieszających) wiadomości do ofiary elektronicznymi kanałami komunikacji; kradzież tożsamości (ang. *impersonation*), tj. podszycie się pod ofiarę; upublicznianie tajemnic (ang. *outing*) – czyli udostępnianie osobom trzecim prywatnych materiałów ofiary, w których posiadanie wchodzi sprawca; śledzenie (ang. *cyberstalking*) – elektroniczna inwigilacja ofiary i nękanie jej niechcianymi wiadomościami; happy slapping – dotyczy prowokowania albo zaatakowania ofiary, nagranie zajścia i opublikowania w sieci; poniżenie (ang. *denigration*) – tj. upublicznienie za pomocą elektronicznych narzędzi komunikacji nieprawdziwych, obraźliwych informacji lub materiałów na temat innych osób; wykluczenie (ang. *exclusion*) – zamierzone usunięcie z listy kontaktów w Internecie lub niedopuszczanie do niej danej osoby; agresja techniczna – polega na niszczeniu należącego do ofiary sprzętu komputerowego; hakowanie (ang. *hacking*) to z kolei celowe rozsyłanie wirusów komputerowych, włamanie się do komputera innej osoby lub blokowanie dostępu do usług.

Trendy rozwojowe – głos psychologów i socjologów

Dyskurs naukowy dotyczący zachowań w Internecie opiera się na założeniu istnienia pewnej przestrzeni, w której poruszają się użytkownicy. Cyberprzestrzeń to równoległe środowisko, będące obszarem wymykającym się opisowi za pomocą fizycznych miar, atomy są tu zastąpione

przez bity, środowisko naturalne jest zastąpione środowiskiem programowym. Zarazem socjologowie dodają, że cyberprzestrzeń to przestrzeń porozumiewania się i nazywają ją nową wieżą Babel [Wasilewski 2013, s. 225].

Psychologów interesują realne konsekwencje działań podejmowanych w tej wirtualnej przestrzeni. Wymienione formy agresji mogą prowadzić do zagrożenia fizycznego i psychicznego funkcjonowania dzieci i młodzieży. Wśród konsekwencji agresji elektronicznej, które ponosi ofiara, można wymienić: depresję, lęk, płaczliwość, drażliwość, negatywne postrzeganie siebie, utratę wiary w siebie i brak zaufania do innych, a także poczucie samotności, trudności w nauce i tendencję do opuszczania zajęć szkolnych przez dzieci i młodzież. Z kolei u sprawcy może się rozwijać agresja, a z czasem – podejmowanie innych ryzykownych zachowań w realnej rzeczywistości (jak np. stosowanie substancji psychoaktywnych czy przestępczość) [Dankiewicz 2014, s. 119].

Szymon Wójcik akcentuje problematykę pornograficznych treści, które wprowadzając dzieci w patologiczne obszary świata dorosłych, odzierają je z niewinności wieku dziecięcego. Niepokojąca dla autora jest wyraźna obecność w przestrzeni internetowej tzw. pornografii dziecięcej (materiałów przedstawiających seksualne wykorzystanie dzieci). Problem uwodzenia dzieci online dotyczy co prawda stosunkowo małego odsetka dzieci i młodzieży (ok. 5–6%), zdarzają się jednak przypadki, że młodzież spotyka się z osobami poznanymi w rzeczywistości wirtualnej [Wojcik 2017, s. 283].

W Polsce w ostatnich latach zwraca się coraz większą uwagę na problemy psychiczne dzieci, wskazując na zapaść w rodzimej psychiatrii dziecięcej. Utrudniony dostęp do specjalistów powoduje późne rozpoznanie np. symptomów autodestrukcji wśród dzieci. Tymczasem dane statystyczne każą zwrócić baczniejszą uwagę na problematykę suicydalną. Polska zajmuje drugie miejsce w Europie (po Niemczech) pod względem liczby samobójstw dokonanych przez osoby poniżej 19 roku życia. Rok 2017 był wskazywany jako rekordowy. Według WHO 90% aktów samobójczych dokonywanych jest w nastroju lub stanie depresyjnym. Jest to proces rozciągnięty w czasie, związany z narastaniem problemów [za: Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę 2018, ss. 3–5]. Trudno jest udowodnić jednoznacznie, że uczestniczenie

w interakcjach wirtualnych sprzyja tendencjom samobójczym. Praktyka terapeutyczna wskazuje jednak, że często się tak dzieje, choć nie jest jedyną przyczyną. Internet ułatwia: kontakt z niebezpiecznymi treściami, wzorcami zachowań ryzykownych dla zdrowia oraz interakcje z osobami, których intencje mogą być początkowo trudne do rozpoznania [Livingstone, Haddon, Görzig, Olafsson 2011, s. 50].

Kolejnym wyzwaniem jest temat uzależnienia od Internetu czy telefonów komórkowych (internetoholizm, fonoholizm). Mimo że uzależnienia te nie zostały sklasyfikowane jako jednostki chorobowe, to często mają cechy innych, wcześniej już rozpoznanych uzależnień, jak alkoholizm czy narkomania. Ich istotą jest utrata kontroli nad swoimi zachowaniami w zakresie czasu przeznaczanego na bycie w sieci: potrzeba ciągłego bycia na bieżąco, nawet podczas kontaktów realnych, podstawowych czynności życiowych, zastępowanie kontaktów realnych kontaktami wirtualnymi, brak dbałości o swoje zdrowie fizyczne itp. [Kozak 2013, s. 222 i n.]. Badacze upatrują szansy na niwelowanie niebezpiecznych trendów przede wszystkim w profilaktyce, podnoszeniu poziomu wiedzy na temat zagrożeń i procedur działania w psychologicznej sytuacji kryzysowej, analogicznych do procedur udzielania pierwszej pomocy medycznej [Quinnett 1992, ss. 84–93].

Odpowiedzialność dzieci za publikowane treści w badaniach własnych

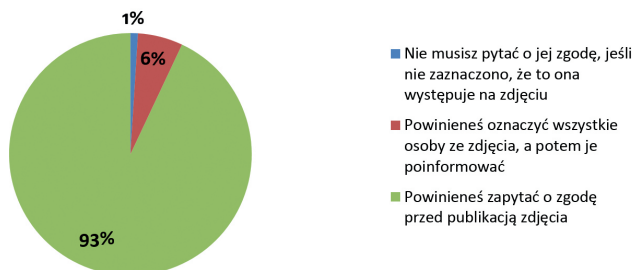
Podczas własnej praktyki pedagogicznej autorka artykułu poruszyła mniej dramatyczny, jakkolwiek nie mniej ważny temat odpowiedzialności uczniów za treści ujawniane w przestrzeni wirtualnej. W klasach IV–VI szkoły podstawowej w Cmolasie (gmina wiejska, województwo podkarpackie) przeprowadzono lekcję na temat: Jak etycznie publikować w sieci? Badanie przeprowadzono w dniach 08–10.05.2018 podczas lekcji szkolnych. Zastosowano metodę ankiety ewaluacyjnej przedstawionej uczniom po przeprowadzeniu lekcji na dany temat. Wykorzystano technikę kwestionariusza składającego się z trzech pytań, które dotyczyły: 1) zgody koleżanki na opublikowania zdjęcia, na którym jest razem z osobą badaną; 2) krytyki nudnego filmu, który widziało się w kinie; 3) filmiku w sieci, ośmieszającego chłopaka ze szkoły, do której chodzi badany (SP Cmolas).

Badanie stanowiło podsumowanie lekcji tematycznej. Podczas lekcji wykorzystano z materiałów Fundacji Panoptykon (projekt „Cyfrowa wyprawka”) wzbogaconych o autorskie pomysły na pracę z dziećmi. Pytania były weryfikatorem wiedzy post hoc. Ich wyniki to: wskaźnik efektywności przyswojonej wiedzy i informacja o potrzebach poznawczych dzieci, możliwości podejmowania działań związanych z aktywnością w Internecie.

Ankiety wypełniło ogółem 92 uczniów (50% dziewcząt i 50% chłopców). W badaniu uczestniczyło: 22% – kl. IV (jedna klasa), 35% – kl. V (dwie klasy, przy czym część jednej uczestniczyła w zajęciach z informatyki) i 42% z kl. VI (dwie klasy). Taki rozkład wiekowy badanych mógł potencjalnie zawyżyć odsetek poprawnych odpowiedzi.

Wykres 1. Wiedza uczniów klas IV–VI o konieczności uzyskania zgody na publikację zdjęć w sieci.

Jeżeli chcesz na portalu społecznościowym zamieścić zdjęcie, na którym jesteś razem z koleżanką:



Źródło: badania własne.

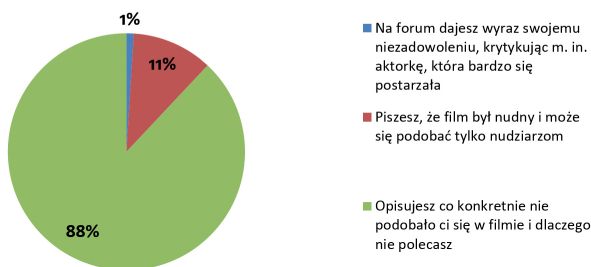
Pytanie numer 1 sprawiło uczniom najmniej trudności (wykres 1). Procent poprawnych odpowiedzi, czyli: Powinieneś zapytać ją o zgodę przed publikacją zdjęcia, wzrastał wraz z wiekiem uczniów (odpowiedziało tak 85% uczniów klasy IV, 100% uczniów klasy V i 93% uczniów klasy VI). Dziewczęta nieco częściej niż chłopcy zapytałyby o zgodę, natomiast wśród chłopców więcej było osób nastawionych na działanie (oznaczenie osoby ze zdjęcia, a dopiero w następnej kolejności – poinformowanie jej o tym). Test c-Pearsona wykazał istotne statystycznie,

jakkolwiek niezbyt silne zależności między wiekiem dzieci, ich płcią a udzielanymi odpowiedziami na pytanie numer 1.

Pytanie numer dwa dotyczyło krytyki filmu, który osoba badana obejrzała w kinie (wykres 2). Odpowiedź na to pytanie była dla uczniów mniej oczywista, mimo że po lekcji profilaktycznej zdecydowana większość znała prawidłową odpowiedź – 88% zaznaczyło: Opisujesz, co konkretnie nie podobało ci się w filmie i dlaczego nie polecasz. Tolerancja dla agresji werbalnej zdecydowanie wzrasta z wiekiem (0% w kl. IV, 12% w kl. V i 16% w kl. VI dla odpowiedzi akcentującej, że taki film może się podobać tylko nudziarzom). Zmienną różnicującą odpowiedzi była także płeć: tylko 4% dziewcząt i aż co szósty chłopiec (18%) uznali, że to film dla nudziarzy. Odpowiedzi marginalne dotyczące otwartej krytyki pojawiły się jedynie w kl. IV.

Wykres 2. Wiedza uczniów klas IV–VI o dozwolonych sposobach komentowania treści w Internecie.

Byłeś na nudnym filmie w kinie. Chcesz podzielić się opinią o nim z innymi użytkownikami ulubionego forum internetowego:



Źródło: badania własne.

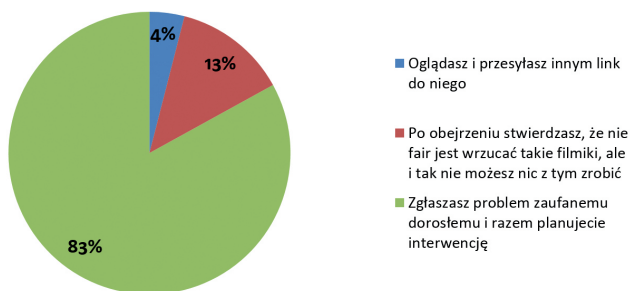
Pytanie numer trzy dotyczyło sytuacji społecznej, w której uczniowie mogliby uczestniczyć (wykres 3). Zresztą podczas przerwy przyznawali, że zdarzało im się być nagrywanymi przez kolegów lub koleżanki lub oglądać tego typu nagrania. Odpowiedź na to pytanie nawet po uczestniczeniu w lekcji tematycznej okazała się najbardziej problematyczna. Zdecydowana większość uczniów wiedziała, że należy zaufać osobie

dorosłej i razem zaplanować działanie dotyczące filmu wrzuconego do internetu (88%). Na 20 uczniów klasy IV wypełniających ankietę aż 7 udzieliło błędnej odpowiedzi – większość nie dostrzegła w tej sytuacji własnego sprawstwa (to nie fair, ale i tak nie można nic z tym zrobić). Byli też tacy, którzy rozesłaliby filmik dalej (3 uczniów).

Najlepiej z pytaniem poradziły sobie klasy V. Biorąc pod uwagę liczebność klas VI, niepokojący jest odsetek uczniów, którzy zaniechaliby interwencji, uznając, że nie ma takiej możliwości (12%). Pocieszające jest, że o ile uczniowie klas IV mieli pomysł rozsyłania ośmieszającego filmu, o tyle w klasach VI nie było już uczniów, którzy chcieliby to robić. Odpowiedzi chłopców podnosiły odsetek kategorii: rozesłać dalej (7% wobec 4% ogółu), natomiast dziewczęta częściej stwierdzały, że publikowanie takich treści nie jest fair, ale gdy już zaistnieją w sieci, nic nie można z tym zrobić (15% wobec 13% ogółu). Płeć najsilniej różnicowała odpowiedzi, wykazując umiarkowanie silny związek ($c\text{-Pearsona}=0,513$).

Wykres 3. Wiedza uczniów klas IV–VI o sposobach postępowania w przypadku naruszenia praw osobistych młodzieży w Internecie

Zobaczyłeś, że po sieci krąży film, który ośmiesza chłopaka z twojej szkoły:



Źródło: badania własne.

Podsumowując, uczniowie z klas IV–VI wykazali największą wiedzę dotyczącą publikowania zdjęć, na którym są razem z koleżanką oraz najmniejszą o ośmieszającym filmiku z chłopakiem ze szkoły, który już krąży w sieci. Należy podkreślić dużą otwartość uczniów na poznanie

przedstawionych zagadnień. Wśród wymienianych przez nich, oczekiwanych tematów znalazły się: prawne aspekty funkcjonowania w sieci, zakres wiedzy, jaki o użytkowniku posiadają urządzenia podłączone do Internetu oraz zagrożenia intymności. Zwraca uwagę potencjalny brak zaufania do osób dorosłych, niechęć do ujawniania im swoich spraw oraz potencjalny brak poczucia wpływu w sytuacji konkretnego zagrożenia.

Działania instytucjonalne na rzecz bezpieczeństwa cyfrowego dzieci w Polsce

Z badań operatorów telefonicznych wynika, że tylko 25% rodziców uważa, że to szkoła powinna być odpowiedzialna za formy i treści aktywności dzieci w sieci – uznają, że to oni sami powinni mieć nadzór nad ich działaniami. Równocześnie jednak przyznają, że nie mają wystarczającej wiedzy w tym zakresie [za: Wójcik 2017, s. 283]. Szkoła pełni jednak nie tylko funkcję pośrednika w pozyskiwaniu wiedzy, ale też – wychowawczą, etyczną. Z drugiej strony wzrost zagrożeń utrudnia jej realizowanie obu rodzajów funkcji.

Zgodnie z art. 4a Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty [Dz.U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.] szkoły i placówki, które zapewniają uczniom dostęp do Internetu, mają obowiązek podejmować działania zabezpieczające uczniów przed dostępem do zagrażających ich rozwojowi treści, a szczególnie zainstalować i aktualizować oprogramowanie zabezpieczające. O doborze konkretnych środków i form realizacji decydują dyrektorzy szkół. W ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe [Dz.U., poz. 59, art., 27] podkreślono, że system oświaty zapewnia w szczególności upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o bezpieczeństwie i kształtowanie właściwych postaw wobec zagrożeń, w tym związanych z korzystaniem z technologii informacyjno-komunikacyjnych, i sytuacji nadzwyczajnych [materiały MEN].

W 2006 roku powstał rządowy program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej”, a w 2014 – rządowy program „Bezpieczna i przyjazna szkoła”. Obydwa zawierają treści profilaktyczne z zakresu podnoszenia świadomości o zagrożeniach cyfrowych [za: Marciniak, Marczuk 2015, s. 35].

Od września 2017 roku funkcjonuje zbiór rekomendacji i zaleceń dotyczących bezpieczeństwa w szkołach, których istotną częścią są

rekomendacje odnośnie procedur reagowania w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa cyfrowego i reagowania w szkole w przypadku wystąpienia incydentu zagrożenia.

W Departamencie Wychowania i Kształcenia Integrującego MEN opracowano wynik pracy zespołu ekspertów stowarzyszenia „Miasta w Internecie”. To praktyczny przewodnik dla dyrektorów szkół, którego autorzy postulują m.in. opracowanie w każdej placówce Szkolnego Planu Zapewnienia Bezpieczeństwa Cyfrowego, a także powołanie szkolnego lidera tej tematyki, wspierającego kierownictwo placówki w systemowych działaniach wspierających bezpieczeństwo cyfrowe [<https://bezpiecznaszkola.men.gov.pl/bezpieczna-szkola-zagrozenia-i-zalecane-dzialania-profilaktyczne-w-zakresie-bezpieczenstwa-fizycznego-i-cyfrowego-uczniow/>, dostęp: 21.06.2018]. Inicjatywa jest jednym z pierwszych projektów w zakresie bezpieczeństwa cyfrowego dzieci realizujących zasadę partnerstwa, synergii wiedzy, wpisujących się w nowe trendy w oświacie promujące innowacje w zarządzaniu. Nowoczesne zarządzanie w oświacie wymaga zmiany modelu z kreowania przywódców na kreowanie przywództwa rozumianego jako połączenie: refleksji, dialogu, współpracy, czasu, kompetencji i partycypacji [Mazurkiewicz 2015, s. 42].

W styczniu bieżącego roku pojawiły się kolejne rekomendacje Ministerstwa dotyczące postulatu organizowania lekcji profilaktycznych z zakresu cyberprzemocy w szkołach [materiały MEN]. W latach 2012–2013 realizowano pilotażowy program rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych – „Cyfrowa szkoła”. W jego ramach 402 szkoły podstawowe w całej Polsce otrzymały dofinansowanie na zakup sprzętu multimedialnego. Celem programu było sprawdzenie, jak najskuteczniej wykorzystać nowoczesne technologie w edukacji młodzieży.

Projekt „Cyfrowa Szkoła” składał się z czterech uzupełniających się części: e-szkola, czyli zaopatrzenie ponad 400 szkół w niezbędną infrastrukturę informatyczną; e-uczeń, tj. zapewnienie uczniom z tych szkół dostępu do nowoczesnych pomocy dydaktycznych w domu; e-nauczyciel, tj. rozwijanie umiejętności nauczycieli z zakresu wykorzystania wiedzy na lekcjach i e-zasoby edukacyjne (w tym e-podręcznik), tj. stworzenie publicznych elektronicznych zasobów edukacyjnych, w tym bezpłatnych e-podręczników [dane MEN].

Warto podkreślić, że w projekcie biorą udział także samorządy i społeczności lokalne, stawiające sobie za priorytet bezpieczeństwo. Doskonałym tego przykładem jest miasto i gmina Bodzentyn, które w ramach projektu „Rozwój infrastruktury edukacyjnej na terenie Gminy Bodzentyn” realizuje na terenach wiejskich poddziałania związane z poprawą bazy szkolnej i rozwijaniem kompetencji informatycznych nauczycieli [<http://www.bodzentyn.pl/index.php/realizowane-projekty>, dostęp: 22.06.2018].

Tematykę bezpieczeństwa cyfrowego dzieci popularyzują w Polsce szczególnie organizacje non-profit i różne kampanie społeczne [por. Marciniak, Marczuk 2015, s. 35 i n.].

Wnioski – wyzwania dla szkół i społeczności lokalnych

Wzrost bezpieczeństwa cyfrowego dzieci wymaga: zwiększania dostępu do bezpiecznych treści, odpowiedzialności rodziców w zakresie wychowania ku wartościom, obecności rodziców w życiu dziecka jako wartości elementarnej i szkoły jako miejsca zdobywania wiedzy formalnej i operacyjnej na temat rzeczywistości online oraz patologii [Tomczyk, Srokowski 2016, s. 103 i n., Marciniak, Marczuk 2015, s. 37]. Podsumowując:

- istnieje potrzeba zorganizowania krajowego systemu upowszechnienia kompetencji głównych uczestników życia szkolnego w zakresie bezpieczeństwa cyfrowego;
- zauważalne są duże potrzeby w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa cyfrowego w szkołach: nauczycieli, uczniów, a także ich rodziców;
- w badaniach innych autorów oraz własnych zauważalny jest deficyt wiedzy o prawie autorskim, bezpieczeństwie transakcji finansowych oraz sposobach logowania się do sieci i e-usług cyfrowych, niska świadomość zagrożeń intymności i godności człowieka.

Badania wskazują, że tempo wzrostu zagrożeń cyfrowych jest większe niż tempo wzrostu poziomu kompetencji uczniów w tym zakresie. Tylko współpraca i wzajemne korzystanie z wiedzy posiadanej przez rodziców na temat własnych dzieci, kadry administracyjnej i specjalistów, może pomóc zniwelować wpływ potencjalnych zagrożeń cyfrowych na dzieci. Poziom bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w przestrzeni wirtualnej zależy przede wszystkim od dorosłych, którzy będą znali odpowiedzi na pytania, które postawią im najmłodsi i będą gotowi podjąć

właściwe działania w sytuacji zagrożenia. Słowa te odnoszą się zarówno do osób indywidualnych, jak i instytucji, których odpowiedzialnością i szansą pozostaje włączanie się w nurt globalnych przemian za pośrednictwem nowych technologii, które mogą służyć skapitalizowaniu zasobów lokalnych społeczności, i przełożeniu ich na kapitał indywidualny – czego efekty uwidaczniają się w pierwszej kolejności, a następnie mogą się przełożyć na inne rodzaje kapitałów, stanowiące czynniki rozwoju: ekonomiczny, polityczny i społeczny.

Bibliografia

- Adamski T., Gorlach K. (2007), *Koncepcja rozwoju neoendogennego, czyli renesans znaczenia wiedzy lokalnej*, w: *Socjologia jako służba społeczna. Pamięci Władysława Kwaśniewicza*, Gorlach K., Niezgoda M., Seręga Z. (red.), Kraków.
- CBOS (2017), *Korzystanie z Internetu. Komunikat z badań*, Warszawa, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, nr 49.
- Dankiewicz M. (2014), *Psychologiczny aspekt bezpieczeństwa cyfrowego*, „Kultura bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje”, nr 16.
- GUS (2017), *Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2013–2017*, Wydawnictwo Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa – Szczecin.
- Kozak S. (2013), *Patologia fonoholizmu. Przyczyny, skutki i leczenie uzależnienia dzieci i młodzieży od telefonu komórkowego*, Difin, Warszawa.
- Livingstone, S., Haddon, L., Görzig, A., Olafsson, K. (2011), *Risks and safety on the internet. Final report. EU kids online II*, LSE, Londyn.
- Marciniec B., Marczuk D.K. (2015), *Bezpieczeństwo dzieci i młodzieży w przestrzeni wirtualnej*, „Rozprawy Społeczne” nr 2 (IX).
- Mazurkiewicz G. (2015), *Budowanie przywództwa edukacyjnego. Propozycja dla przyszłości polskiej edukacji*, w: *Przywództwo edukacyjne. Próba zmiany*, Dorczak R., Mazurkiewicz G. (red.), Wyd. UJ, Kraków.
- Pyżalski J. (2012), *Agresja elektroniczna i cyberbullying jako nowe ryzykowne zachowania młodzieży*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków.
- Ray Ch. (2006), *Neo-Endogenous Rural Development in the EU*, w: *Handbook of Rural Studies*, Cloke P., Marsden T., Mooney P. (red.), Sage Publications, Londyn.

- Ronatowicz W. (2015), *Cyberpodwórko – profilaktyka ryzykownych zachowań seksualnych dzieci, młodzieży i młodych dorosłych w wirtualnym świecie*, w: *Cyberprzestrzeń – człowiek – edukacja. Dylematy społeczności cyfrowej*, Bednarek J., Andrzejewska A. (red.), Impuls, Kraków.
- Toffler A., Toffler H. (1995), *Budowa Nowej Cywilizacji. Polityka Trzeciej Fali*, Zys i S-ka, Warszawa.
- Tomczyk Ł., Srokowski Ł. (2016), *Kompetencje w zakresie bezpieczeństwa cyfrowego w polskiej szkole. Raport z badań*, Wydawnictwo Ministerstwa Edukacji Narodowej, Warszawa.
- Wasilewski J. (2013), *Zarys definicyjny cyberprzestrzeni*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, t. 5, nr 9.
- Wójcik S. (2017), *Zagrożenia dzieci i młodzieży w Internecie, Dziecko krzywdzone. Teoria, badania, praktyka*, nr 1 (16).
- Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę (2018), <http://fdds.pl/wp-content/uploads/2018/03/ace-report-poland-en.pdf>, Survey of Adverse Childhood Experiences and Associated Health – harming Behaviors among Polish Students, World Health Organization.
- <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19910950425>, Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r., poz. 1943 z późn.zm.).
- <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170000059>, Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U., poz. 59, art. 27).
- <http://www.bodzentyn.pl/index.php/realizowane-projekty>, dostęp: 22.06.2018.
- <https://bezpiecznaszkola.men.gov.pl/bezpieczna-szkola-zagrozenia-i-zalecane-dzialania-profilaktyczne-w-zakresie-bezpieczenstwa-fizycznego-i-cyfrowego-uczniow/>, dostęp: 21.06.2018.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej (2012–2018), <https://men.gov.pl/ministerstwo/programy-i-projekty/czym-jest-program-cyfrowa-szkola.html>, dostęp: 25.06.2018.
- Quinnett G.P. (1992), http://www.ryanpatrickhalligan.org/documents/Forever_Decision.pdf, Suicide: The Forever Decision, Crossroad Publishing Company.

- Unicef (2017), https://www.unicef.org/publications/files/SOWC_2017_ENG_WEB.pdf, The State of the World's Children 2017: Children in Digital World.

Część IV
Zarządzanie kryzysowe oraz
bezpieczeństwo społeczności lokalnych

Beata Służalska | beatamonika@interia.pl
Społeczna Akademia Nauk
Wydział Handlu i Bezpieczeństwa w Kielcach

Jarosław Służalski | jaroslawsluzalski@interia.pl
Społeczna Akademia Nauk
Wydział Handlu i Bezpieczeństwa w Kielcach

Zarządzanie kryzysowe w przestrzeni uzdrowiskowej na przykładzie Buska-Zdroju

Crisis Management of the Spa Space of Busko-Zdrój

Abstract: The article aims to critically analyze the crisis management phases of the spa city of Busko-Zdrój. The authors point to the need to revise the way of thinking about the safety of local communities, resulting in the extension of the crisis management process to a post-traumatic phase. They also call for involvement in the crisis management process of forces and resources at the disposal of the private security sector.

Keywords: crisis management, security of local communities, protection of persons and property, municipal crisis management plan.

Wstęp

Zmiany zachodzące w środowisku bezpieczeństwa Polski, zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i lokalnym, powodują konieczność dostosowania całego systemu zarządzania kryzysowego do potrzeb

w zakresie zwalczania współczesnych zagrożeń. Szczególna rola przypada jednak samorządom gminnym, czyli organom tworzącym struktury bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. Na nich to spoczywa obowiązek budowy podstaw zarządzania kryzysowego i, tym samym, tworzenia strategicznych planów w dziedzinie bezpieczeństwa społeczności lokalnych [por. Sienkiewicz-Małyjurek, Krynojewski 2016]. Powyższy wniosek stanowi konsekwencję kilku przesłanek. Wśród nich naczelną miejsce zajmują:

1. znajomość skali i zasięgu lokalnych zagrożeń bezpieczeństwa przestrzeni publicznej;
2. posiadanie pełnej i adekwatnej wiedzy na temat uwarunkowań gospodarczych, ekonomicznych, infrastrukturalnych itp., decydujących o niezagrażonym funkcjonowaniu społeczności zrzeszonej na obszarze gminy;
3. możliwość wytypowania, spośród obiektów, urządzeń i usług, szczególnie wrażliwych na negatywne oddziaływania antropogeniczne i naturalne;
4. oszacowanie podatności społeczeństwa na negatywne oddziaływania zagrożeń naturalnych i cywilizacyjnych;
5. możliwość neutralizacji psychicznych konsekwencji traumatycznych przeżyć osób, doświadczonych sytuacją kryzysową.

Wymienione, i wiele innych przesłanek, decyduje o konieczności analizy aktualnego stanu przygotowań gminnych organów bezpieczeństwa do funkcjonowania i prowadzenia różnorodnych akcji w sytuacjach kryzysowych. Należy zauważyć, że bezpieczeństwo w uzdrowisku, jako kwestię bezpośrednio rzutującą na ocenę jego atrakcyjności, podnosił w swoich badaniach Szromek [2013, ss. 251–264], a problematykę zarządzania kryzysowego, związaną ze skażeniem wody morskiej w uzdrowisku Świnoujście, analizował Pawlicz [2012, ss. 157–171]. Natomiast w literaturze nie odnaleziono pozycji dotyczących zarządzania kryzysowego przestrzeni uzdrowiskowej Buska-Zdroju. Warto również podkreślić, że jednym z poważniejszych zagrożeń identyfikowanych w Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Busko-Zdrój na lata 2015–2025 [Urząd Miasta i Gminy Busko-Zdrój 2015, s. 11] jest utrata statusu gminy uzdrowiskowej ze względu na niespełnienie wymagań środowiskowych. Dlatego też jako cel główny obrano analizę i ocenę działań podejmowanych przez

organy gminnego zarządzania kryzysowego, uzdrowiskowej przestrzeni Buska-Zdroju oraz wskazanie płaszczyzn doskonalenia. Badania przeprowadzono w oparciu o dwie perspektywy metodologiczne. Pierwszą z nich była perspektywa opisowa, drugą normatywna.

Zasygnalizowane podejścia badawcze wymagały na wstępie pewnego wyjaśnienia. A zatem, perspektywa opisowa dotyczyła odpowiedzi na pytanie – jaki jest stan obecny zarządzania kryzysowego buskiej przestrzeni uzdrowiskowej? Perspektywa normatywna natomiast wymagała odpowiedzi na pytanie – jakie działania powinny podejmować gminne organy bezpieczeństwa, aby sprostać wymogom bezpieczeństwa społeczności lokalnej?

Sformułowane problemy badawcze stanowiły strukturę niniejszego etapu procesu badawczego, którego zakres obejmował:

1. Analizę podstawowych faz zarządzania kryzysowego, w odniesieniu do uzdrowiskowej przestrzeni Buska-Zdroju (perspektywa opisowa) oraz określenie powinności w tym zakresie (perspektywa normatywna).
2. Badanie możliwości formalno-prawnych włączenia służb ochrony osób i mienia do systemu zarządzania kryzysowego w Busku-Zdroju (perspektywa opisowa) oraz wskazanie na potrzebę zmian legislacyjnych, dotyczących zwiększenia potencjału sił i środków przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym (perspektywa normatywna).

Krytyczna analiza stanu bezpieczeństwa w uzdrowisku Busko-Zdrój opierała się na rozpatrzeniu obu perspektyw badawczych. Uwzględniała również fakt, że wnioski wypracowane w toku analiz posiadają charakter probabilistyczny, wymagający weryfikacji empirycznej. Z uwagi na eklektyzm metodologiczny nauk o bezpieczeństwie [Kuc, Ściborek 2018, ss. 123–124] autorzy, prowadząc badania, stosowali podejście interdyscyplinarne. Wykorzystywali procesy analizy i syntezy [Apanowicz 2003, ss. 25–27], za szczególnie przydatną uznając metodę jakościowej analizy dokumentacji, aktów prawnych oraz literatury naukowej.

Fazy zarządzania kryzysowego i ich treść merytoryczna

Zarządzanie kryzysowe jest najważniejszym elementem planowania cywilnego. Jednakże planowanie to nie wyczerpuje całej grupy przedsięwzięć, koniecznych do realizacji zarządzania kryzysowego. Oprócz

działalności planistycznej organy i instytucje odpowiedzialne za neutralizację sytuacji kryzysowych, podejmować muszą szereg czynności po urzeczywistnieniu się zagrożeń [Piwowarski, Rozwadowski 2016, ss. 344–368]. Błędem byłoby identyfikowanie zarządzania kryzysowego tylko z realizacją konkretnych działań ochronnych. Pełny cykl zarządzania kryzysowego uwzględniać musi dwa etapy, tj. planowanie i realizację. W ramach tych etapów wyróżnić można cztery fazy zarządzania kryzysowego. Są nimi: zapobieganie sytuacjom niebezpiecznym, zagrażającym życiu, zdrowiu, środowisku, mieniu, infrastrukturze, przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami kryzysogennymi, reagowanie na zaistniałe zagrożenia oraz odtwarzanie zasobów i struktur po katastrofie.

Żadna z faz nie jest autonomiczna, przebiegają one równolegle w całym cyklu zarządzania kryzysowego, wpływając jedna na drugą, w zamkniętym procesie planowania i realizacji. Rezultaty planowania weryfikowane są na etapie wykonawczym, wpływając tym samym na kierunki transformacji procedur przygotowawczych. Jednakże – zdaniem autorów – etap planowania wymaga również wprowadzenia myślenia wykraczającego poza empirycznie potwierdzone przejawy sytuacji kryzysowych. Na bazie dotychczasowych doświadczeń należy oczywiście wyciągać wnioski o przyszłych tendencjach rozwoju zagrożeń. Niemniej jednak, jakościowo nowe zagrożenia, które uwidoczniły się z początkiem XXI wieku, nie mogły być wyprowadzone tylko z tragicznych doświadczeń przeszłości. Należy więc dokonać rewizji dotychczasowego myślenia o bezpieczeństwie i zwrócić uwagę na zagadnienie antycypacji, jakościowo nowych, sytuacji kryzysowych. W cyklu zarządzania kryzysowego – w przekonaniu autorów – brak jest dostatecznie uwzględnionej kwestii psychicznych skutków traumatycznych przeżyć ludności dotkniętej destrukcyjnymi oddziaływaniami, które uwiadczać się mogą nie tylko w fazie reagowania i odtwarzania, ale także w odległej perspektywie czasowej.

Przedstawione powyżej etapy i fazy zarządzania kryzysowego odnieśmiono do uzdrowiskowej przestrzeni miejskiej Buska-Zdroju. Uwzględniono w tym procesie wspomniane perspektywy badawcze: opisową i normatywną. Perspektywa opisowa posiadała charakter możliwie jak najbardziej obiektywny, co przyjęło formę relacji z aktualnie podejmowanych działań antykryzysowych. Perspektywa normatywna dotyczy-

ła czynności, które – według autorów – powinny zostać podjęte przez gminne organy zarządzania kryzysowego.

Zarządzanie kryzysowe buskiej przestrzeni uzdrowiskowej przebiega według wskazanego wcześniej ujęcia cyklicznego. Obejmuje dwa etapy (planowanie i realizację) oraz cztery podporządkowane im fazy (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odtwarzanie). Każda z faz charakteryzuje się odrębnym zespołem przedsięwzięć organizacyjnych, realizowanych w oparciu o monitoring zagrożeń. Faza zapobiegania sytuacjom kryzysowym w Busku-Zdroju odnosi się do działań, które powinny eliminować lub redukować ewentualność powstania zagrożeń. Pierwszym więc krokiem, w procesie zapobiegania, jest określenie prawdopodobieństwa, skali oraz rodzajów zagrożeń. Podstawowa charakterystyka zagrożeń uzdrowiskowej przestrzeni Buska-Zdroju ujęta została w Miejsko-Gminnym Planie Zarządzania Kryzysowego [Urząd Miasta i Gminy Busko-Zdrój 2018]. Według zapisów w nim zawartych zapobieganie sytuacjom kryzysowym powinno odnosić się do dwudziestu kategorii zagrożeń. Są nimi: powódzie/podtopienia, pożary, epidemie, epizootie, epifitozy, katastrofy budowlane, katastrofy drogowe/kolejowe, osuwiska, huraganowe wiatry/trąby powietrzne, silne mrozy i intensywne opady śniegu, susze i upały, skażenia chemiczno-ekologiczne, skażenia radiacyjne, protesty społeczne, zagrożenia terrorystyczne, zakłócenia w dostawach energii elektrycznej, paliw płynnych, gazu, wody, energii cieplnej. Katalog ten nie zawiera wszystkich potencjalnych zagrożeń przestrzeni Buska-Zdroju. Posiada zbyt ogólny charakter, nieuwzględniający specyfiki uzdrowiskowej regionu. Zapisane w nim zostały również zagrożenia, których wystąpienie nie jest aktualnie możliwe (powódzie, skażenia radiacyjne). Zatem również faza zapobiegania kryzysom, mogącym wystąpić w Busku-Zdroju, nie została wyznaczona relacją adekwatności do potencjalnych zagrożeń zarówno stałych mieszkańców miasta, jak i czasowo przybywających kurasjuszy. Wystarczy jeszcze raz wspomnieć, że specyfiką Buska-Zdroju, jako przestrzeni uzdrowiskowej, jest relatywnie duża migracja ludności i wyjątkowa ich podatność na zagrożenia antropogeniczne oraz niebezpieczeństwa wywołane siłami żywiołów, co z kolei implikuje popyt na usługi prozdrowotne oraz poziom zamożności mieszkańców miasta. Konsekwencją niedostrzegania tego stanu rzeczy, mogą okazać się nie tylko zagrożenia infrastrukturalne i społeczne, ale także ekonomiczne.

Zapobieganie sytuacjom trudnym i niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia i środowiska, wymaga podjęcia wysiłku dotyczącego prognozowania przyczyn sytuacji kryzysowych oraz przyszłych ich konsekwencji dla ludności zagrożonej. Wymaga również podjęcia działań prewencyjnych przez poszczególne instytucje i formacje odpowiedzialne za bezpieczeństwo przestrzeni miejskiej Buska-Zdroju oraz ich integracji w ramach spójnego systemu zarządzania. Pomimo jednak, że Miejsko-Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego Buska-Zdroju został uzgodniony i zaopiniowany przez wiodące organy bezpieczeństwa miejskiego, brak jest dokumentu, który jednoznacznie określałby kierunki działań prewencyjnych dla poszczególnych ogniw „łańcucha bezpieczeństwa” przestrzeni miejskiej Buska-Zdroju. Zatem, w fazie zapobiegania wskazane byłoby, aby plan zarządzania kryzysowego zawierał rozszerzoną typologię zagrożeń bezpieczeństwa przestrzeni miejsko-gminnej, uwzględniającą specyfikę uzdrowiskową Buska-Zdroju, a także potrzebę unifikacji systemu wzajemnej współpracy wszystkich podmiotów predestynowanych do zapewnienia bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego przestrzeni miejskiej.

Kolejną fazą etapu planowania jest przygotowanie do efektywnego reagowania na sytuacje kryzysowe. W fazie przygotowania określeniu podlegać powinny siły i środki niezbędne do szybkiego i skutecznego reagowania, a także algorytmy działania w sytuacjach kryzysowych. Miejsko-Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego Buska-Zdroju wyznacza i porządkuje potencjał sił i środków będących w dyspozycji burmistrza. Zawiera również wykaz procedur reagowania kryzysowego i standardowych trybów operacyjnych, które wskazują sposoby realizacji działań antykryzysowych, a także warunki, procedury i organizację przeprowadzania ewakuacji oraz uprawnienia i obowiązki osób odpowiedzialnych za sprawne zarządzanie przyjęciem ludności z obszarów objętych sytuacją kryzysową. Pozytywną stroną postanowień, zawartych w tym dokumencie, jest również delegacja nakazująca przeprowadzanie cyklicznych przeglądów i aktualizacji planu, na podstawie odbywających się, nie rzadziej niż raz na dwa lata, ćwiczeń z zakresu bezpiecznej ewakuacji. Brak jest natomiast, w fazie przygotowania, określenia kierunków doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego oraz możliwości rozszerzenia współpracy z prywatnym sektorem

ochrony osób i mienia oraz wykorzystania jego potencjału, osobowego i technicznego, na potrzeby likwidacji zagrożeń kryzysogennych.

Faza reagowania następuje bezpośrednio po wystąpieniu realnego zagrożenia. Z uwagi na brak możliwości bezpośredniego zastosowania perspektywy opisowej do czynności reagowania, realizowanych przez gminne organy zarządzania kryzysowego w Busku-Zdroju, ograniczono się do analizy planu zarządzania kryzysowego oraz syntezy normatywnej, czyli wskazania na działania, które powinny zostać podjęte, aby zahamować rozwój zagrożeń oraz ograniczyć ewentualne straty i zniszczenia.

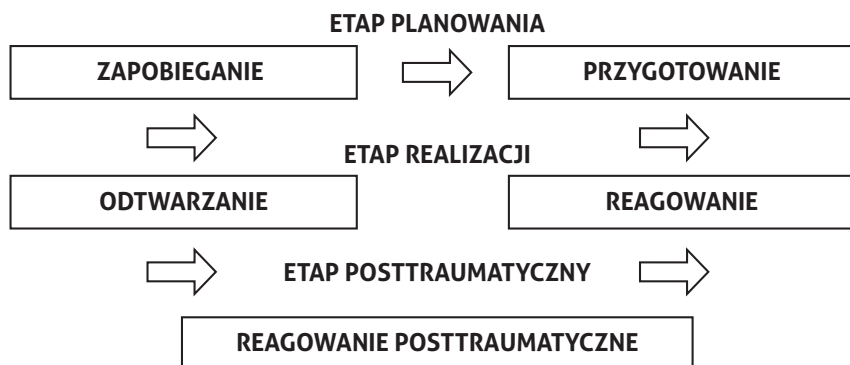
Analiza fazy reagowania w Busku-Zdroju może zostać przeprowadzona w oparciu o plan zarządzania kryzysowego, który podlegać powinien aktualizacji każdorazowo po zakończeniu działań antykryzysowych, na podstawie wniosków i doświadczeń wynikających z realizacji tych działań. Istotną rolę powinien odgrywać również proces przewidywania mogących pojawić się nowych zagrożeń, a także zmian zachodzących na skutek urbanizacji miasta. Busko-Zdrój, ze względu na uzdrowiskowy charakter, posiada rozbudowaną infrastrukturę sanatoryjną, generującą specyficzne zagrożenia. Zagrożenia te powinny wyznaczać kierunki doskonalenia podejmowanych działań w rzeczywistych sytuacjach kryzysowych oraz prognozowania rozwoju wydarzeń. Kluczową rolę odgrywa również przestrzeganie dyscypliny obiegu informacji, dokumentowanie działań ochronnych, przewidywanie skutków podejmowanych decyzji, a także zagwarantowanie funkcjonowania instytucji publicznych.

Kończącą fazą cyklu zarządzania kryzysowego jest odtwarzanie. Fazę odtwarzania kontynuuje się do momentu, aż wszystkie elementy systemu powrócą do stanu poprzedzającego zdarzenie kryzysowe. Realizacja procesu odtwarzania zniszczonych struktur powinna – zdaniem autorów – przybrać formę dwuetapową i dwubiegunową, czyli uwzględniającą zarówno działanie krótkoterminowe i długoterminowe, jak i materialno-strukturalne i psychologiczne konsekwencje kryzysu. Odtwarzanie krótkoterminowe polega na przywróceniu systemów niezbędnych do życia w rozmiarze potrzebnym do osiągnięcia standardów minimalnych. Odtwarzanie długoterminowe może trwać wiele lat, kończąc się odbudową całego obszaru dotkniętego katastrofą. Dwuetapowość fazy odtwarzania korespondować musi ze wskazaną dwubiegunowością. Dotyczyć powinna odbudowy materialnych i strukturalnych wartości

oraz neutralizacji zaburzeń psychicznych, wywołanych traumatycznymi przeżyciami ludności dotkniętej sytuacją kryzysową. Działania administracji samorządowej Buska-Zdroju skoncentrowane zostały na przygotowaniach gwarantujących odbudowę zniszczonych struktur materialnych, z pominięciem całej sfery pokryzysowych konsekwencji psychologicznych. Jest to istotny mankament zarządzania kryzysowego, bowiem każda sytuacja kryzysowa może stać się przyczyną spustoszenia w psychice jej ofiar, powodując poważne reakcje emocjonalne i fizjologiczne [Skłodowski 2009, ss. 97–105]. Należy więc zdać sobie sprawę z faktu, że doświadczenia traumatyczne najczęściej nie są obojętne dla przyszłego funkcjonowania jednostki, co więcej – doprowadzają zwykle do głębokich zaburzeń, które uwidaczniać się mogą nawet po kilku latach od zakończenia fazy odbudowy zniszczonych struktur materialnych. W Miejsko-Gminnym Planie Zarządzania Kryzysowego w Busku-Zdroju nie znajdujemy odwołania do wskazanej problematyki. Chodzi, w tym przypadku, o jedność i współlistnienie działań o charakterze materialnym i duchowym (psychologicznym).

Podsumowaniem, i jednocześnie syntezą rozważań na temat faz zarządzania kryzysowego, niech będzie propozycja uszczegółowionego cyklu zarządzania kryzysowego.

Rysunek 1. Propozycja uszczegółowionego cyklu zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne.

Propozycja ta, oprócz bezpośrednich odniesień do Buska-Zdroju, przedstawia normatywne kierunki rozszerzenia zarządzania kryzysowego o:

1. zasady współpracy podmiotów państwowych, samorządowych i komercyjnych (fazy: zapobiegania, przygotowania, reagowania, odtwarzania);
2. wspieranie badań nad bezpieczeństwem (faza zapobiegania);
3. powszechną edukację w zakresie rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom kryzysowym (fazy zapobiegania i przygotowania);
4. odbudowę krótko- i długoterminową (faza odtwarzania);
5. modernizację metod reagowania oraz zniszczonej infrastruktury krytycznej miasta (faz odtwarzania);
6. wprowadzenie do cyklu zarządzania kryzysowego etapu posttraumatycznego.

Wskazane na rysunku składowe cyklu zarządzania kryzysowego są ze sobą powiązane w ten sposób, że każda z faz przechodzi w następną, a kolejne etapy odnoszą się do poprzednich i jednocześnie stanowią podstawę wyjściową dla następnych. Stąd też konieczne jest rozpatrywanie etapów i faz zarządzania kryzysowego w sposób kompleksowy i holistyczny, gdyż cały cykl tworzy nową jakość, niedającą się sprowadzić jedynie do sumy poszczególnych elementów.

W dalszej części opracowania autorzy podkreślili potrzebę włączenia do systemu legislacyjnego przepisów pozwalających na wykorzystanie całego potencjału, skupionego w komercyjnych podmiotach ochrony osób i mienia.

Idea włączenia służb ochrony osób i mienia do systemu zarządzania kryzysowego

Niezbędnym warunkiem, sprawnego funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego jest jego gotowość do natychmiastowej reakcji na pojawiające się zagrożenia. W strukturze tego systemu powinny znaleźć się zarówno elementy odpowiedzialne za jego realizację, jak i podejmowanie decyzji. Wskazane powyżej warunki są wprawdzie konieczne, jednakże niewystarczające. Uzupełnione powinny być o normy prawne, regulujące zasady realizacji poszczególnych etapów i faz postępowania

w warunkach wzmożonego zagrożenia kryzysowego. Normy te powinny mieć charakter otwarty, dający się uzupełniać i modernizować w oparciu o doświadczenia pokryzysowe. Stworzenie „zamkniętych” pakietów norm prawnych zaprzecza możliwościom dostosowywania ich do nieustannie zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa. Zatem, zarządzanie kryzysowe uwzględniać powinno trzy główne elementy, tj.: system kierowania, systemy wykonawcze oraz regulacje formalno-prawne.

Rozważania dotyczące regulacji formalno-prawnych przeprowadzone zostały w oparciu o zaproponowane na wstępie dwie perspektywy metodologiczne: opisową i normatywną. Pierwsza z nich wymagała identyfikacji prawnych możliwości włączenia służb ochrony do systemu antykryzysowego buskiej przestrzeni uzdrowiskowej. Druga natomiast dotyczyła propozycji wprowadzenia zmian legislacyjnych, pozwalających na zwiększenie potencjału sił i środków możliwych do użycia w celu zapobiegania i neutralizacji zdarzeń o charakterze kryzysowym.

Realizacja zadań z zakresu bezpieczeństwa społeczności lokalnych wymaga ciągłej troski władz samorządowych, a także optymalizacji sił i środków ochronnych. Miejsko-Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego w Busku-Zdroju zawiera wskazanie zwiększenia potencjału sił i środków niezbędnych do zwalczania zagrożeń. Jednak charakterystyka zasobów osobowych i materiałowo-sprzętowych, będących w dyspozycji gminnych organów bezpieczeństwa, dotyczy tylko siły i środków formacji rządowych i samorządowych. Brak jest natomiast planów wykorzystania zasobów ochronnych, skupionych w funkcjonujących na terenie miasta i gminy Busko-Zdrój, prywatnych agencjach ochrony osób i mienia. A przecież coraz większą rolę zaczyna odgrywać uczestnictwo podmiotów komercyjnych w zarządzaniu sprywatyzowaną częścią zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego [Marjański 2009, ss. 297–305]. Prywatny sektor ochrony pełni ważną funkcję w zabezpieczeniu sprawnego funkcjonowania przestrzeni miejskich, obszarów, obiektów i urzędów [Szuwała-Banach 2016, ss. 16–22]. Wystarczy podkreślić, że nad bezpieczeństwem imprez masowych, transportów wartości pieniężnych, a także obiektów, ważnych ze względu na bezpieczeństwo państwa i obywateli, czuwają przede wszystkim komercyjne formacje ochronne.

Prywatyzacja części zadań związanych z bezpieczeństwem publicznym jest już dzisiaj trwałym elementem otaczającej nas rzeczywistości.

W praktyce widoczny jest fakt obecności pracowników ochrony w większości miejsc użyteczności publicznej. Pracownicy ochrony podejmują działania z zakresu ochrony fizycznej oraz zabezpieczenia technicznego. Prywatne agencje ochrony osób i mienia są również dysponentem nowoczesnego wyposażenia i uzbrojenia oraz wiedzy i umiejętności przekazywanych pracownikom ochrony w procesie ich edukacji.

Wykorzystanie potencjału skupionego w koncesjonowanych agencjach ochrony osób i mienia oraz włączenie tych podmiotów gospodarczych do systemu zarządzania kryzysowego wymaga podjęcia wysiłku organizacyjno-prawnego, którego efektem może stać się znaczne zwiększenie zasobów osobowo-technicznych struktur gminnych, odpowiedzialnych za neutralizację skutków sytuacji kryzysowych. Wymaga to jednak wprowadzenia zmian w planach zarządzania kryzysowego oraz rozszerzenia współpracy samorządów terytorialnych ze sprywatyzowanym sektorem bezpieczeństwa. Posłużyć temu mogą dwa akty prawne. Pierwszym z nich jest Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia, drugim Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi).

Idea włączenia służb ochrony osób i mienia do struktur zarządzania kryzysowego pozostaje – w głębokim przekonaniu autorów – w gestii Burmistrza Miasta i Gminy Busko-Zdrój. Wynika to z trzech zasadniczych powodów. Pierwszy z nich ma związek z art. 19 ust. 1 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, czyniącym burmistrza organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy. Ponadto ustawa zezwala również burmistrzowi na zaproszenie do gminnego zespołu zarządzania kryzysowego przedstawicieli komercyjnych agencji ochrony osób i mienia. Drugi powód wynika z Ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 17 ust. 6 wskazanej ustawy nadaje burmistrzowi status terenowego organu obrony cywilnej, którego obowiązkiem jest zagwarantowanie harmonijnego współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji samorządowej oraz współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Obowiązkiem burmistrza jest

również stworzenie optymalnych warunków do sprawnego ich działania w zakresie zapobiegania zagrożeniom dla życia, zdrowia, utraty mienia, środowiska, bezpieczeństwa państwa, utrzymania porządku publicznego oraz ochrony praw obywatelskich. Trzeci powód to obowiązek współpracy, powołanych przez organy gminnej administracji bezpieczeństwa (rada miasta, burmistrz), jednostek organizacyjnych pod nazwą Straż Miejska ze Specjalistycznymi Uzbrojonymi Formacjami Ochronnymi.

Na mocy wspomnianego rozporządzenia MSWiA, z dnia 18 grudnia 1998 roku, koncesjonowane agencje ochrony mają obowiązek współpracy z instytucjami państwowymi i samorządowymi, bezpośrednio związanymi z bezpieczeństwem przestrzeni miejskich. Zatem, pierwszy krok umożliwiający stworzenie zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego został już zrobiony. Pozostaje rozszerzyć zakres współpracy organów zarządzania kryzysowego i komercyjnych podmiotów ochronnych o zadania dotyczące planowania i realizacji działań antykryzysowych.

Uwagi końcowe

Jako cel główny artykułu obrano analizę i ocenę działań podejmowanych przez organy gminnego zarządzania kryzysowego uzdrowskiej przestrzeni Buska-Zdroju oraz wskazanie płaszczyzn doskonalenia. Wnioski z przeprowadzonych badań mieszczą się w trzech kategoriach tematycznych, wyznaczonych stanami: prawnym, organizacyjnym i osobowo-technicznym.

W zakresie prawnym należy dążyć do jednoznacznego sprecyzowania zasad tworzenia centrów zarządzania kryzysowego oraz obowiązkowych (optymalnych) składów osobowych zespołów zarządzania kryzysowego na terenie gminy. Regulacje prawne powinny również dotyczyć ściśle określonych zasad współpracy pomiędzy wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w proces reagowania kryzysowego. Pod względem organizacyjnym celowe staje się dążenie do wypracowania jednolitych, dla całego systemu zarządzania kryzysowego oraz jednostek współdziałających, zasad i metod wymiany informacji, a także szkolenia personelu. Ważnym zadaniem naprawczym jest również opracowanie skutecznych metod analizy przebiegu kryzysogennych zdarzeń oraz prawdo-

podobieństwa ryzyka i oceny zagrożeń. Ponadto właściwe wydaje się rozszerzenie cyklu zarządzania kryzysowego o fazę posttraumatyczną. W zakresie osobowo-technicznym efektywność planowania cywilnego zarządzania kryzysowego można zwiększyć, wprowadzając jednolity system wspomagania decyzji. Ważne jest również zapewnienie pełnej kompatybilności przekazu informacji pomiędzy centrami zarządzania kryzysowego, zaangażowanymi w działania na rzecz neutralizacji zagrożeń występujących na terenie wspólnym. Kolejnym wnioskiem, być może najbardziej kontrowersyjnym, ale niezwykle ważnym, jest zwiększenie sił i środków gminnego zarządzania kryzysowego poprzez aktywowanie potencjału skupionego w sektorze sprywatyzowanej ochrony osób i mienia. Jak wskazano, koncesjonowane agencje ochrony mogą stanowić wsparcie dla gminnych organów reagowania kryzysowego. Mogą również zapewnić kompleksową obsługę, poczynając od tworzenia planów reagowania kryzysowego, a skończywszy na ich realizacji [Bartnicka 2007, ss. 221–228]. Wykorzystanie czynnika komercyjnego w systemie gminnego zarządzania kryzysowego wydaje się rozwiązaniem korzystnym, zapewniającym dyspozycyjność, profesjonalizm oraz szeroki zakres usług ochronnych.

Podsumowując, Miejsko-Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego w Busku-Zdroju jest podstawowym dokumentem, którego celem jest unifikacja systemu zapobiegania zagrożeniom kryzysowym. Aby cel ten mógł być w pełni osiągnięty, konieczne jest zaangażowanie wszystkich podmiotów bezpieczeństwa przestrzeni miejskiej w proces doskonalenia zarówno systemu organizacyjnego, normatywno-prawnego, jak i ciągłego zwiększania zasobów osobowo-technicznych.

Bibliografia

- Apanowicz J. (2003), *Metodologia nauk*, Dom Organizatora, Toruń.
- Bartnicka J. (2007), *Zarządzanie kryzysowe – zadania dla państwa czy outsourcing*, w: *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne. Zagrożenia cywilizacyjne początku XXI wieku*, Żuber M. (red.), WSOWL, Wrocław.
- Kuc B., Ściborek Z. (2018), *Zarys metodologii nauk o bezpieczeństwie*, Adam Marszałek, Toruń.

- Marjański A. (2009), *Zarządzanie kryzysowe jako element systemu bezpieczeństwa państwa*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. 10, z. 3.
- Pawlicz A. (2012), *Zarządzanie kryzysowe w turystyce na poziomie lokalnym na przykładzie skażenia wody morskiej w Świnoujściu w sierpniu 2010 roku*, „International Journal of Management and Economics”, nr 35.
- Piwowski J., Rozwadowski M. (2016), *System zarządzania kryzysowego jako element bezpieczeństwa narodowego*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis”, s. A., nr 7(1).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi) (1998), Dz.U. z 1998 r. Nr 161, poz. 1108.
- Sienkiewicz-Małajurek K., Krynojewski F. (2016), *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Wydanie 2., Difin, Warszawa.
- Skłodowski H. (2009), *Psychologia sytuacji kryzysowych*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. 10, z. 3.
- Szromek A.R. (2013), *Cechy atrakcyjności polskich uzdrowisk*, „Organizacja i zarządzanie”, z. 64, nr 1894.
- Szuwała-Banach W. (2016), *Agencje ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa narodowego*, „Rozprawy Społeczne”, nr 1(10).
- Urząd Miasta i Gminy Busko-Zdrój (2015), *Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Busko-Zdrój na lata 2015–2025*.
- Urząd Miasta i Gminy Busko-Zdrój (2018), *Miejsko-Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego*, Busko-Zdrój.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 ze zm..
- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz.U. z 1997 r. Nr 114, poz. 740 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.

Radosław Harabin | harabinradek@o2.pl
Społeczna Akademia Nauk

Pragmatyka zarządzania kryzysowego na przykładzie kryzysu energetycznego 2014 roku w wybranych gminach województwa świętokrzyskiego

**Crisis Management's Pragmatism on the Base
of Interferences in Electrical System at the Territory
of Selected Municipalities in Swietokrzyskie Voivodship
in 2014**

Abstract: Article was written on base of documents received in the departments of crisis management at the municipal level in swietokrzyskie voivodship. Outcomes are presented in threefold order. Paper starts with descriptions of crisis situation in 2014 connected to interferences in electrical system. Further presents actions being taken by public administration to fight the crisis back. At the very end it presents general recommendations to the crisis management in Poland as a conclusion drawn out of the research.

Keywords: crisis management, interferences in electrical system, crisis situation.

Wstęp

Ze względu na skalę zniszczeń, powstałych w województwie świętokrzyskim w następstwie kryzysu energetycznego w 2014 roku, obszar ten przyciąga uwagę badawczą osób zainteresowanych zarządzaniem

kryzysowym. Dokumentacja – przede wszystkim gminna, bowiem to administracja samorządowa odpowiadała za reagowanie podczas kryzysu, stanowi niezwykle bogaty materiał badawczy. Interesujące wydaje się, które rozwiązania wykorzystywane podczas kryzysu przez administrację publiczną można odnaleźć w materiałach źródłowych oraz na ile mogą być one rekomendowane w celu przeciwdziałania przyszłym potencjalnym zagrożeniom. Jest to zasadniczy problem badawczy prezentowanego artykułu. Niesie on ze sobą oprócz celów poznawczych, również praktyczne motywy – próbę wypracowania uniwersalnych wniosków dla systemu zarządzania kryzysowego.

W zawiązku ze sformułowaniem problemem badawczym postawiono hipotezę: zarówno przebieg kryzysu, jak i udokumentowane działania samorządów mogą dać podstawę do wyciągnięcia uniwersalnych wniosków dla systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Jest to hipoteza, która wymaga pragmatycznego spojrzenia na działalność gmin w 2014 roku. Zgodnie z przyjętą funkcjonalno-pragmatyczną metodologią badań dokumenty organów publicznych traktuje się jako element ich działalności dyskursywnej. Tym samym za podstawowy przedmiot badań uznaje się tekst, natomiast do analizy dokumentów głównie stosuje się metody charakterystyczne dla semiotyki [Leszczak 2000, s. 79].

Umieszczenie w tytule artykułu słowa „pragmatyka” wskazuje na rodzaj działalności, która będzie analizowana. Nacisk w pracy położono na ustalenia dotyczące działań podejmowanych przez administrację publiczną. Zakłada się, że na podstawie praktyki możliwe jest wypracowanie rekomendacji.

Praca składa się z trzech części. W pierwszej zaprezentowano krótki opis skali oraz przebiegu kryzysu energetycznego w 2014 roku. Druga część to wyjaśnienia na temat podejmowanych działań przez administrację publiczną. Trzecia zawiera wnioski i rekomendacje z powyższych ustaleń w dwóch pierwszych częściach artykułu.

Za podstawowy przedmiot badań – jak to zostało już wspomniane – uznano dokumenty źródłowe, dostępne głównie w urzędach miast i gmin województwa świętokrzyskiego. Są to protokoły z posiedzeń zespołów zarządzania kryzysowego, a także raporty i sprawozdania z działalności urzędów.

Charakterystyka zdarzenia

20 stycznia 2014 roku wskutek marznącego opadu deszczu ze śniegiem nastąpiło gwałtowne oblodzenie konarów drzew oraz trakcji energetycznej. Ciężar zmarzliny spowodował zerwanie przewodów elektrycznych, łamanie się słupów. Słupy energetyczne, które były spięte szeregowo, lawinowo pękały – każdy ze złamanych słupów pociągał za sobą sąsiednie. Skala zniszczeń przerosła wszelkie przewidywania i plany przeciwdziałania. Gminne Plany Zarządzania Kryzysowego przewidywały zakłócenia w dostawach energii elektrycznej i uznawały je za wielce prawdopodobne. Jednakże na przykład w gminie Bodzentyn maksymalną skalę zjawiska przewidywano na 30% gospodarstw domowych pozbawionych prądu. W punkcie kulminacyjnym kryzysu w tej gminie bez dostaw energii pozostawało 100% mieszkańców [zob. Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego Miasta i Gminy Bodzentyn z 2011 roku, s. 9]. Początkowe rozpoznanie sytuacji utrudniały sprzeczne informacje otrzymywane od PGE i mieszkańców gminy, co powodowało błędy w ocenie sytuacji przez osoby odpowiedzialne w gminach za zarządzanie kryzysowe. „Informacje o miejscu i czasie usunięcia awarii energetycznych uzyskiwane w PGE oddział Skarżysko-Kamienna są niedokładne i nie mają potwierdzenia w rzeczywistości co w konsekwencji prowadzi do dezinformacji i narastających niepokojów społecznych. Agresja w konsekwencji skierowana jest do pracowników UMiG w Bodzentynie, którzy nie mają wpływu na usuwanie awarii a jedynie pośredniczą w przekazaniu komunikatu PGE” [Protokół z posiedzenia Miejsko-Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Bodzentynie z dnia 22.01.2014 r., pkt 12]. W gminie Łączna szacowano, że dostawy wody zostaną przywrócone w ciągu 2–8 godzin dnia 21 stycznia 2014 r., co okazało się dużym niedoszacowaniem problemu [zob. Komunikat Wójta Gminy Łączna z 21 stycznia 2014 roku zamieszczony na stronie www.laczna.pl. Zarchiwizowany i dostępny w UG Łączna]. Sytuację utrudniały połamane konary drzew, które spadały pod ciężarem oblodzenia, zrywały linie, blokowały przejazd ekipom naprawczym. Problemy przyrodnicze pogłębiały podziały administracyjne zarządców dróg co do podziału obowiązków udroźnienia przejazdu [por. MPK Kielce 2014 z UG Łączna 2014b]. Zgodnie z informacjami podanymi przez dyżurnego WCZK Krzysztofa

Koźmińskiego, dnia 22 stycznia – zatem drugiego dnia kryzysu – w województwie świętokrzyskim nie działały 454 stacje transformatorowe. 23 stycznia zweryfikowane szacunki mówiły już o 848 stacjach. Odnotowano awarie na 190 liniach wysokiego napięcia oraz 62 średniego i niskiego [ŚUW 2015, s. 1]. Sytuacja kryzysu dotyczyła 27 tysięcy osób zlokalizowanych głównie w trzech rejonach energetycznych: Skarżysko-Kamienna, Ostrowiec Świętokrzyski, Ożarów [zob. doniesienia medialne na: <http://www.pap.pl/aktualnosci/debaty/news,416839,swietokrzyskie-szesc-tys-odbiorcow-bez-pradu-po-opadach-sniegu.html>, <http://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-swietokrzyskie-12-tys-odbiorcow-bez-pradu,nId,1093607>, <http://tv3.tvp.pl/13718122/zima-w-natarciu-kilkanascie-tys-osob-ciagle-bez-energii-elektrycznej>, data wejścia 12.12.2016]. Największa skala zniszczeń dotyczyła gmin: Skarżysko-Kamienna, Suchedniów, Bodzentyn, Waśniów, Starachowice, Ostrowiec Świętokrzyski, Bałtów, Ożarów, Bliżyn, Pętkowice, Okół. W samej gminie Waśniów – jednostce położonej w powiecie ostrowieckim – wyliczono 89 połamanych słupów [Kosiek, Łakwa 2014].

Brak prądu spowodował poważne zakłócenia w systemach wodno-kanalizacyjnych. Najdotkliwiej odczuły to gmina Bliżyn, Bodzentyn, Ożarów, których mieszkańcy byli pozbawieni dostaw wody od 24 do 72 godzin [Baran 2014].

Kryzys potęgowała gwałtownie spadająca temperatura powietrza. We wtorek 22 stycznia odnotowano temperatury od -10 do -15 stopni Celsjusza, co oznaczało kłopot z ogrzewaniem w piecach zasilanych pompami typu C.O. – czyli w najpowszechniejszych systemach grzewczych na terenach dotkniętych awariami. Problemy z ogrzewaniem dotyczyły głównie terenów wiejskich oraz miejsko-wiejskich (np. gmina Bodzentyn). Domy jednorodzinne najczęściej wykorzystują systemy ogrzewania przydomowego [zob. Komunikaty meteorologiczne z 21–23 stycznia 2014 roku. Zarchiwizowane w UMiG Bodzentyn]. Brak dostaw energii powodował również utrudnienia w łączności. Nie tylko wyczerpywały się baterie telefonów komórkowych, lecz po trzech dobach rozładowaniu uległo zasilanie awaryjne przekazników telekomunikacyjnych [Wywiad z pracownikiem samodzielnego stanowiska ds. obronnych, obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego i informacji niejawnych w Urzędzie MiG Bodzentyn

Adamem Kręciszem]. Z powodu niskich temperatur w gminach Waśniów, Bodzentyn, Ożarów odwołano zajęcia we wszystkich placówkach szkolnych. Kuratorium oświaty informowało o 26 zamkniętych placówkach [por. Protokół z posiedzenia Miejsko-Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Bodzentynie z dnia 22.01.2014 r., pkt 7 z <https://pogoda.wp.pl/kat,1034985,title,Swietokrzyskie-odwolane-lekcje-w-26-szkolach-i-brak-pradu,wid,16346233,wiadomosc.html?ticaid=11af9f>, dostęp: 12.12.2016]. Kryzys został opanowany w niektórych miejscowościach dopiero po 7 dniach wytężonej pracy. Najbardziej ucierpiały wsie: Sciegnia, Leśna, część Wzdolów w gminie Bodzentyn. Tam mieszkańcy bez prądu pozostawali 7 dni [NIK 2014a, s. 7], w Janowicach i Milejowicach w gminie Waśniów przez 6 dni [NIK 2014b, s. 7]. W gminie Bodzentyn OSP odnotowało 39 wyjazdów głównie celem usuwania połamanych drzew.

Podjęmowane działania

Rodzaj podejmowanych działań przez samorządy był uzależniony od charakteru gminy. Na gruncie omawianego kryzysu należy odróżnić sytuacje zakłóceń w dostawach energii elektrycznej w aglomeracjach miejskich od gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. W Skarżysku-Kamiennej, Suchedniowie, Starachowicach osoby odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe (kierownik Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w Skarżysku, Kierownik Referatu Spraw Cywilnych w Suchedniowie, Kierownik Referatu Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych w Starachowicach) nie uruchomili procedur właściwych dla zarządzania kryzysowego. Kierownicy wyjaśniają, że nie było takiej potrzeby [informacje uzyskane podczas wywiadu w urzędach miasta i gminy]. Mowa tu nie tylko o procedurach reagowania kryzysowego typu procedura burze śnieżne/zamiecie i zawieje czy zakłócenia w systemie elektroenergetycznym, lecz również SPO-01 – procedurze działania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej [UMiG Bodzentyn 2014c, ss. 20, 148]. Oznacza to, że aglomeracje miejskie de facto nie miały do czynienia z sytuacjami „zagrożenia bezpieczeństwa osób, mienia i środowiska, wywołującymi znaczne ograniczenie działania właściwych organów administracji publicznej, ze względu na nieadekwatność posiadanych sił

i środków” [Ustawa z 26 kwietnia 2007 art. 3] – słowem z sytuacją kryzysową. Dyżury prowadzono w ramach standardowo działających systemów monitoringu straży miejskiej. Wymienione miasta – ze względu na sposób finansowania Biur i Referatów, ale również ze względu na wydzielanie zakładów komunalnych w strukturach urzędu gminy – były możliwe dobrze doposażone i przygotowane na ewentualny brak dostaw prądu. Przykładowo w Skarżysku-Kamiennym za uczestników sytuacji z 2014 roku należy uznać: Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. wyposażone w agregat prądotwórczy 250 kw mogący zasilić 2 pompy głębinowe o wydajności 8070 m³ na dobę. Posiadają one zapas paliwa na 6 dni ciągłej pracy. Dodatkowo spółka była wyposażona w agregat 100 kw i dwa mobilne agregaty 44 i 20 kw, które mogły zapewnić dodatkową dostawę wody, np. na przepompowniach. Warto podkreślić, że miasto posiadało rozpoznanie potrzeb energetycznych miejskiej oczyszczalni ścieków [Wykazy wyposażenia uzyskane w Urzędzie Miasta Skarżysko-Kamienna]. Dostawy ciepła zapewniała spółka Energetyka Ciepła Miasta Skarżysko. Transport realizowała Miejska Komunikacja Samochodowa, która posiadała pompy ręczne na wypadek braku dostaw prądu. Można powiedzieć, że ze względu na sposób organizacji spółek miejskich zdjęto z gminy ciężar odpowiedzialności za posiadanie odpowiednich zasobów. Spółki jako samodzielne podmioty były przygotowane do sytuacji ograniczenia braku dostaw energii elektrycznej. Działalność urzędu sprowadzała się do: 1) prac MOPS – to znaczy zapewnienia awaryjnego zasilania osobom wymagającym tlenoterapii, oraz sprawdzenia sytuacji bytowej podopiecznych; 2) monitorowania zrzutu ścieków oraz użycia awaryjnego zasilania na ujęciach wody; 3) monitorowania funkcjonowania Zakładów Opieki Zdrowotnej; 4) monitorowania prac placówek oświaty; 5) zapewnienia dostaw paliwa do agregatów; 6) informowania społeczeństwa; 7) raportowanie do PCZK i WCZK [Informacje pozyskane z wiadomości email wysyłanych przez kierownik Biura Bezpieczeństwa i ZK w Skarżysku do Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w dniach 23–24.01.2014 r.].

W podobny sposób sytuacja została opanowana w Suchedniowie i w Starachowicach. Tam również nie wdrożono procedur. Działania oparto na miejskich spółkach [Informacje uzyskane w Urzędach Miejskich].

Z zupełnie innymi praktykami można się spotkać w ośrodkach miejsko-wiejskich i wiejskich, typu Bodzentyn, Waśniów, Bliżyn. Standard zasilania trakcji energetycznej – głównie dwuzródłowy, na wejściu i na wyjściu trakcji energetycznej. Skala oblodzenia związana m.in. z otwartymi przestrzeniami pomiędzy zwartą zabudową. Charakter separowanych systemów wodno-kanalizacyjnych oraz ograniczone zasoby i nakłady na zarządzanie kryzysowe – związane m.in. ze sposobem wewnętrznej organizacji urzędów – determinowały przebieg sytuacji kryzysowej.

Gminy Bodzentyn, Bliżyn, Ożarów nie posiadały wystarczającej liczby własnych agregatów prądotwórczych, przez co nie uniknęły przerw w dostawach wody. W Bodzentynie przerwy trwały od 2 do 7 dni [NIK 2014a, s. 7]. Gmina Waśniów, pomimo początkowych problemów, finalnie była wystarczająco przygotowana na awarię sieci energetycznej. Posiadane agregaty przekazano na stan OSP w Waśniowie. Gminy różnie rozwiązywały problem braku agregatów prądotwórczych. Podpisywano umowy najmu odpłatnego od firm prywatnych, umowy użyczenia z PGE, wsparcie PCZK [UMiG Bodzentyn 2014d, s. 2 oraz NIK 2014a, ss. 7–8, a także NIK 2014b, ss. 8–9]. Warto wspomnieć, że niepowodzeniem zakończyły się w gminie Bodzentyn próby wypożyczenia agregatów z Wojskowej Komendy Uzupełnień Kielce oraz z Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego [UMiG Bodzentyn 2014e, pkt. 4].

Agregaty wysokiej mocy wykorzystywano przede wszystkim do uruchomienia ujęć wody oraz przepompowni, zasilenia oczyszczalni ścieków, a także urzędów gminy. Po napełnieniu zbiorników wyrównawczych agregaty przewożono do gospodarstw „szczególnie wrażliwych” typu hodowle krów (Bodzentyn) czy drobiu (Waśniów) [NIK 2014a, s. 8]. Zapewniono również agregaty niskiej mocy osobom wymagającym tlenoterapii [UMiG Bodzentyn 2014f, pkt. 3].

W gminie Waśniów dodatkowo przekazano do PGE listę gospodarstw szczególnie wrażliwych na przerwy w dostawach energii elektrycznej. Naprawy w ich obrębie miały znaczenie priorytetowe. Przepływ informacji utrzymano głównie za pomocą telefonii abonenckiej. W gminie Bodzentyn, ze względu na wyczerpane przekazniki telekomunikacyjne, łączność oparto na radiostacjach oraz odbiornikach radiowych. Rozpoznanie terenowe zaś oparto na kontaktach bezpośrednich z sołtysami [NIK 2014b, s. 9].

Gminy miejsko-wiejskie oraz wiejskie w odróżnieniu od omawianych miejskich nie prowadzą całodobowych dyżurów. Na okres sytuacji kryzysowej wprowadzono dyżury po godzinach pracy urzędu, w Waśniowie do 17 od poniedziałku do piątku oraz w soboty i niedziele do 13, a w Bodzentynie do 23 [UMiG Bodzentyn 2014a, pkt. 4]. Wszędzie zapewniono społeczeństwu informacje na temat aktualnego stanu napraw i sytuacji. Rozwiązania nie były wspierane przez systemy RSO. Opierały się głównie na obwieszczeniach i kontaktach bezpośrednich [UMiG Bodzentyn 2014g, pkt. 7].

Uruchomiono koparki Referatów Komunalnych, które wraz z zastępami Ochotniczej Straży Pożarnej pomagały odblokować lokalne drogi, lub utorować dojazd do połamanych słupów. W gminie Bodzentyn tylko oddziały OSP włączone w Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy interweniowały 39 razy [NIK 2014a, s. 9].

Podsumowując, Gmina Waśniów pomimo posiadania separowanych systemów wodociągowych zapewniła sobie rozwiązanie, które można określić mianem zasilania awaryjnego. W gminie istnieje możliwość połączenia izolowanych systemów poprzez otwarcie zasuwy w Zajączkowicach. W sytuacji kryzysowej tego typu rozwiązanie pozwoliło uzupełnić zbiornik wyrównawczy mniej wydajnego systemu przez bardziej wydajny. Wodociąg Waśniów i Piotrów posiadają zbiornik o pojemności 150 m³, wodociąg Kurzelów 300 m³. Przekazanie agregatów prądotwórczych na stan referentów wodno-kanalizacyjnych okazało się bardziej elastycznym rozwiązaniem niż zadysponowanie ich do OSP włączonych w KSRG. Tego typu rozwiązanie umożliwiałoby gminom samodzielność w ich dysponowaniu. Oparcie rozpoznania i informowania na kontaktach z sołtysami okazało się rozwiązaniem najbardziej efektywnym. Kontakt z PGE zwłaszcza w godzinach porannych 21 stycznia tworzył dezinformację na temat realnego stanu zniszczeń. Diagnostyka radiowa, na której opierało się PGE, okazała się zawodna, przez co znacząco nie doszacowano skali problemu. Dla administracji oznaczało to utratę cennego czasu działania i uruchomienia procedur. Po zakończeniu kryzysu w gminie Bodzentyn komendant posterunku Policji na posiedzeniu GZZK zaproponował pomoc w przekazywaniu informacji w sołectwach na temat bieżącej sytuacji. Komunikaty przekazywano za pomocą radia radiowozu [UMiG Bodzentyn 2014h, pkt. 8].

W działaniach gmin można było zaobserwować różnorodne formy organizacji dyżurów po godzinach pracy. W Waśniowie dyżury pełniła sekretarz, wykorzystując telefonię w abonamencie. W Bodzentynie dyżury pełnili pracownicy urzędu. Sposób rozliczania pracy po godzinach przybrał różne formy. W Bodzentynie zastosowano ustawową możliwość wypłaty dodatków specjalnych. Nie jest to jednak jedynie rozwiązanie. Znane jest rozliczanie godzin poprzez wypracowanie na dyżurach godzin urlopowych w normalnym czasie pracy. W Bodzentynie podpisano 6 dodatkowych umów cywilnoprawnych na wykonie usługi obsługi agregatów prądotwórczych. W sytuacji braku możliwości tankowania na stacji paliw dowożono olej napędowy z najbliższych działających stacji – Górno, Ostrowiec Świętokrzyski. W tym celu gmina Waśniów wykorzystwała samochody, które posiada do przewozu dzieci niepełnosprawnych do szkół.

Raporty pokontrolne NIK wskazały najczęściej popełniane błędy w działaniach gmin. Jedynymi gminami, które były kontrolowane w zakresie działań w sytuacji kryzysu energetycznego z 2014 roku były gminy Bodzentyn i Waśniów. Podczas kontroli wykazano posiadanie za małej ilości agregatów prądotwórczych; brak awaryjnych rozwiązań na wypadek przerw w dostawach wody; brak audytów energetycznych na ujęciach wody oraz w oczyszczalni ścieków (audyt jest konieczny do określenia mocy oraz rodzaju potrzebnych agregatów prądotwórczych); brak określenia punktów oraz przygotowania planów zabezpieczenia punktów szczególnie wrażliwych sieci energetycznej. Wójt Waśniowa – Gajewski – słusznie zauważył, że trakcja energetyczna nie jest własnością gminy. To PGE powinno posiadać takie informacje, ponieważ dysponuje odpowiednim rozpoznaniem we własnej infrastrukturze. Niemniej jednak warto sprawdzić możliwości współpracy samorządu z PGE w przedmiotowej sprawie. Brak planów zabezpieczenia urzędów i innych instytucji przed długotrwałym brakiem energii [NIK 2014a oraz NIK 2014b].

Wnioski na podstawie działań

Gminy powinny posiadać zasilanie awaryjne systemów dostarczania wody. Mogą je zapewnić separowane systemy wodociągowe, np. umożliwiające połączenie izolowanych systemów poprzez otwarcie

zasuwy. W sytuacji kryzysowej tego typu rozwiązanie pozwoliłoby uzupełnić zbiornik wyrównawczy mniej wydajnego systemu przez bardziej wydajny (na co wskazuje casus Waśniowej). Dodatkowo jest to rozwiązanie, które może być użyteczne w sytuacjach skażenia wody w wodociągach. Nieskażone ujęcie można wykorzystać do przepłukania skażonego systemu. Płukanie – o ile możliwe – jest rozpowszechnionym sposobem uzdatnienia wodociągu. Tę samą procedurę wykorzystano w gminie Łączna. W dniu 19.08.2013 r. Inspektorat Sanitarny stwierdził podejrzenie zatrucia ujęcia wody pitnej w gminie. Sanepid pobrał próbki, rozpoczęto płukanie wodociągu. W gminie Nowy Korczyn w dniu 18.03.2016 r. Wójt Gminy Nowy Korczyn po skażenia wody w miejscowym wodociągu wprowadził zaopatrzenie ludności w wodę butelkowaną. Przystąpiono do przepłukiwania systemu wodociągowego [zob. Ocena zagrożenia Województwa Świętokrzyskiego w 2013 r. Sprawozdanie z pracy Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z 2014.02.10, WBiZK.I.6332.1.2-13, s. 8; Ocena bezpieczeństwa Województwa Świętokrzyskiego w 2016 r. Sprawozdanie z pracy Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, s. 1]. Zasilanie awaryjne powinno oznaczać również przekazanie agregatów prądotwórczych na stan referentów wodno-kanalizacyjnych. Uruchomienie pomp na ujęciach wody oraz na przepompowniach – podczas kryzysu energetycznego – było kluczowym rozwiązaniem w zaopatrzeniu mieszkańców gmin w wodę (casus Skarżysko-Kamiennej oraz Bodzentyna). Na marginesie należy zauważyć, że w niektórych gminach ujęcia wody powinny być lepiej zabezpieczone przed dostępem osób niepowołanych.

Kryzys energetyczny jasno wykazał, że w zarządzaniu kryzysowym należy uwzględniać możliwość współpracy z lokalnym społeczeństwem. W gminie Bodzentyn komendant posterunku Policji na posiedzeniu GZZK zaproponował pomoc w przekazywaniu informacji w sołectwach na temat bieżącej sytuacji. Komunikaty przekazywano za pomocą radia radiowożu. Oparcie rozpoznania terenowego oraz przekazu bieżących komunikatów na kontaktach z sołtysami okazało się rozwiązaniem skutecznym. Kontakt z PGE, zwłaszcza w godzinach porannych 21 stycznia – na co wskazywali pracownicy gmin – wprowadzał w błąd względem oceny skali zniszczeń oraz stopnia realnego zagrożenia. Diagnostyka radiowa, na której opierało się PGE, okazała się zawodna, przez co zna-

cząco nie doszacowano skali problemu. Dla administracji oznaczało to utratę cennego czasu na działania i uruchomienie procedur.

Praktyka gmin wykazała możliwość różnorodnej organizacji dyżurów podczas kryzysu po godzinach pracy urzędów. W Waśniowie dyżury pełniła sekretarz, wykorzystując telefonię abonencką. W Bodzentynie dyżury pełnili pracownicy urzędu, w większych miastach wspomagano się dyżurnymi straży miejskiej.

Warto zwrócić uwagę na sposób rozliczania pracy po godzinach zapisanych w umowie o pracę. W Bodzentynie zastosowano ustawową możliwość wypłaty dodatków specjalnych. Nie jest to jednak jedynie rozwiązanie. Znane jest rozliczanie godzin poprzez wypracowanie na dyżurach godzin urlopowych w normalnym czasie pracy. W Bodzentynie podpisano 6 dodatkowych umów cywilnoprawnych na wykonie usługi obsługi agregatów prądotwórczych.

W sytuacji braku możliwości tankowania na stacji paliw dowożono olej napędowy z najbliższych działających stacji Górnio, Ostrowiec Świętokrzyski. W tym celu gmina Waśniów wykorzystywała samochody, które posiada do przewozu dzieci niepełnosprawnych do szkół.

Z dodatkowych wniosków należy wymienić: konieczność posiadania łączności typu R na wypadek awarii przekładników telekomunikacyjnych; uruchomienie punktów doładowania telefonów w gminie; konieczność pamiętania o zapewnieniu pracy SZPOZ i aptece dyżurnej. Dobrą praktyką byłoby przeprowadzenie audytów energetycznych na ujęciach wody oraz w oczyszczalni ścieków i określenie w ten sposób mocy oraz rodzaju potrzebnych agregatów prądotwórczych; określenie punktów oraz przygotowanie planów zabezpieczenia punktów szczególnie wrażliwych sieci energetycznej; przemyślenie utworzenia planów zabezpieczenia urzędów i innych instytucji przed długotrwałym brakiem energii.

Zakończenie

Analizowana sytuacja kryzysowa dotyczyła głównie następujących obszarów: Skarżysko-Kamienna, Suchedniów, Bodzentyn, Waśniów, Starachowice, Łączna – tam wystąpiły największe zniszczenia. Wymienione jednostki administracji terytorialnej posiadają różny zakres dokumentacji, co przekłada się na ilość możliwych do wyciągnięcia wniosków.

Idiograficzna metoda wnioskowania – bowiem na niej opierają się powyższe rekomendacje – jest uzależniona od ilości i jakości zgromadzonych materiałów. Ilość materiałów potwierdzających skuteczność podejmowanych działań uzasadnia jego rekomendacje. Niemniej jednak ustalenia powyższe podczas badań wskazują na możliwość wypracowania ogólnych wniosków w oparciu o idiograficzny model wnioskowania. Ich zestawienie prezentuje trzecia – ostatnia – część artykułu. Tym samym należy stwierdzić, że postawiona we wstępie artykułu hipoteza badawcza: zarówno przebieg kryzysu, jak i udokumentowane działania samorządów mogą dać podstawę do wyciągnięcia uniwersalnych wniosków dla systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, została zweryfikowana pozytywnie, a zakładane cele zostały osiągnięte.

Bibliografia

- Baran P. (2014), *Awarie prądu w Świętokrzyskiem. Trwają naprawy w wielu miejscowościach*, „Echo Dnia”, 23.01.
- Kosiek A., Łakwa K. (2014), *Gmina bez prądu, słupy połamane, wkrótce może braknąć wody*, „Gazeta Wyborcza”, 21.01.
- Leszczak O. (2000), *Metodologia-ontologia-epistemologia. Lingwosemiotyczne rozważania o pragmatyzmie funkcjonalnym*, w: *Rozważania metodologiczne. Język – literatura – teatr*, Warszawa.
- MPK Kielce (2014), Pismo Prezesa Zarządu MPK Kielce Elżbiety Śreniawskiej do Wójta Gminy Łączna dot. Utrzymania dróg w okresie zimowym z 22.01.2014 roku, ZE/0175/2014, L.Dz. 268.
- Najwyższa Izba Kontroli (2014a), Wystąpienie pokontrolne kontroli LKI-4114-005-01/2014 w Gminie i Mieście Bodzentyn.
- Najwyższa Izba Kontroli (2014b), Wystąpienie pokontrolne kontroli LKI-4114-005-02/2014 w Gminie Waśniów.
- ŚUW (2013), Ocena zagrożenia Województwa Świętokrzyskiego w 2013 r. Sprawozdanie z pracy Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z 2014.02.10, WBiZK.I.6332.1.2-13.
- ŚUW (2014), Ocena zagrożenia Województwa Świętokrzyskiego w 2014 r. Sprawozdanie z pracy Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, WBiZK.I.6332..2015.

- ŚUW (2016), Ocena bezpieczeństwa Województwa Świętokrzyskiego w 2016 r. Sprawozdanie z pracy Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.
- UG Łączna (2014a) Komunikat Wójta Gminy Łączna z 21 stycznia 2014 roku.
- UG Łączna (2014b) Pismo Sekretarza Gminy Łączna M. Kopytka do Zarządu Dróg Powiatowych w Skarżysku Kamiennej z dnia 24.01.2014 roku, T.7226.3.14.KP.
- UMiG Bodzentyn (2011), Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego Miasta i Gminy Bodzentyn z 2011 roku.
- UMiG Bodzentyn (2014a) Protokół z posiedzenia Miejsko-Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Bodzentynie z dnia 22.01.2014 r.
- UMiG Bodzentyn (2014b), Komunikaty meteorologiczne z 21–23 stycznia 2014 roku. Zarchiwizowane w UMiG Bodzentyn.
- UMiG Bodzentyn (2014c), Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego Miasta i Gminy Bodzentyn z 2011 roku.
- UMiG Bodzentyn (2014d), Protokół z posiedzenia Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego Łącznej z dnia 21.01.2014.
- UMiG Bodzentyn (2014e), Protokół z posiedzenia Miejsko-Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Bodzentynie z dnia 23.01.2014 r.
- UMiG Bodzentyn (2014f), Protokół z posiedzenia Miejsko-Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Bodzentynie z dnia 24.01.2014.
- UMiG Bodzentyn (2014g), Protokół z posiedzenia Miejsko-Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Bodzentynie z dnia 27.01.2014 r.
- UMiG Bodzentyn (2014h), Protokół z posiedzenia Miejsko-Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Bodzentynie z dnia 18.12.2014 r.
- Ustawa z 26 kwietnia 2007 o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2017 r. poz. 209, 1566.

Monika Gajdowska | mgajdowska@onet.eu
Społeczna Akademia Nauk

Agata Tomczyk
Wydziału Handlu i Bezpieczeństwa w Kielcach
Społeczna Akademia Nauk

Bezpieczeństwo ekonomiczne a świadomość finansowa młodzieży na przykładzie uczniów tarnobrzeskich szkół gimnazjalnych i średnich

Economic Security Versus Financial Awareness of the Students of Tarnobrzeg Secondary and High Schools

Abstract: In the times of the global economy and omnipresent money, both children and youngsters are becoming active participants of financial markets, having their own small sums of money. That is why it is important to provide sensible financial education to young people from their early age, for example by observing their parents while shopping or making different kinds of financial decisions. Unfortunately, according to research, the range of knowledge the students gain in schools is deeply insufficient, even though the schools have introduced some economic subjects into the curriculum. Young people are still unprepared for dealing with finances and economy effectively, which is disturbing and should stimulate more efficient education. Recently, the necessity of financial education has been noticed and has focused the attention of numerous institutions, including some government agencies, banks and other financial institutions as well as consumers themselves. Therefore, there is some hope for

improvement in the field of financial awareness and skills, which will positively influence the financial security of both single people and the whole society.

Keywords: financial education, financial security.

Wstęp

Edukacja finansowa to istotny obszar polityki społecznej. Zagadnienie to jest szczególnie istotne w odniesieniu do segmentu młodszych konsumentów, którzy dopiero zapoznają się z rynkiem finansowym i mechanizmami funkcjonowania poszczególnych usług. Jednocześnie powinna stanowić w dzisiejszych czasach kluczowy warunek rozwoju rynku finansowego, bowiem tylko świadomi finansowo konsumenci są w stanie korzystać z innowacji i możliwości, jakie daje współczesny rynek usług finansowych. Bez wiedzy na temat korzyści, ale i zagrożeń, które niosą ze sobą produkty i usługi finansowe, konsumenci nie będą w stanie wybrać produktu najbardziej dostosowanego do ich potrzeb. Zatem edukacja finansowa realizowana w procesie edukacji szkolnej powinna umożliwić rozwój świadomości finansowej dzieci i młodzieży oraz wykształcenie w nich pozytywnych nawyków niezbędnych do efektywnego i bezpiecznego zarządzania posiadanymi środkami finansowymi.

To, jak ogromnym zagrożeniem może być niewystarczający poziom edukacji finansowej, dowodzi m.in. kryzys z lat 2008–2012, ukazujący nie tylko skutki braku wystarczającej świadomości ekonomicznej i finansowej, ale także jej wpływ na pogorszenie sytuacji finansowej społeczeństwa i poziom stabilności całego systemu finansowego. Również w Polsce w ostatnim czasie byliśmy świadkami skutków podejmowania decyzji finansowych nieopartych wystarczającą wiedzą i umiejętnościami, co przełożyło się na problemy finansowe i utratę dorobku całego życia.

Celem artykułu jest ocena świadomości finansowej dzieci i młodzieży na przykładzie tarnobrzeskich szkół gimnazjalnych i średnich oraz próba oceny wpływu posiadanej wiedzy na ogólnie pojmowane bezpieczeństwo ekonomiczne jednostki. Analiza została oparta na badaniach ankietowych przeprowadzonych przy wykorzystaniu kwestionariusza ankiety zawierającego pytania otwarte i zamknięte oraz rozmowy przeprowadzonej na zakończenie w celu pogłębienia wiedzy w badanym

zakresie w szkołach gimnazjalnych i średnich. Badanie przeprowadziły autorki artykułu w miesiącach luty–kwiecień 2018 roku na grupie 200 uczniów.

Bezpieczeństwo ekonomiczne – ujęcie teoretyczne

Słowo „bezpieczeństwo” kojarzy się zwłaszcza z bezpieczeństwem militarnym, brakiem konfliktów zbrojnych czy walki o terytorium. W dzisiejszych czasach możemy znaleźć wiele definicji „bezpieczeństwa”, bowiem termin ten kształtował się na przestrzeni wieków oraz przybierał coraz to nowsze formy i znaczenia. W *Słowniku języka polskiego* pod tym hasłem znajdujemy informację, że jest to „stan niezagrożenia” [*Słownik języka polskiego*], zatem najogólniej można powiedzieć, że bezpieczeństwo rozumie się jako stan braku zagrożeń. Potrzeba poczucia bezpieczeństwa towarzyszy każdemu człowiekowi od narodzenia aż do śmierci, a samo bezpieczeństwo jest nie-orozerwalną potrzebą każdego człowieka, co potwierdza także piramida potrzeb Abrahama Masłowa, która klasyfikuje ten termin jako potrzebę drugiego rzędu, po potrzebach fizjologicznych [Ciekanowski 2017, s. 15].

Poszukując w literaturze znaczenia słowa „bezpieczeństwo”, możemy zauważyć, że ze względu na dziedzinę można wyróżnić różne jego rodzaje, w tym bezpieczeństwo: społeczne, ekologiczne, militarne, czy właśnie ekonomiczne itd. Przełom XIX i XX wieku potwierdza, jak znaczącą rolę odgrywają uwarunkowania ekonomiczne, skupiając szczególną uwagę na bezpieczeństwie ekonomicznym. W literaturze istnieje wiele różnorodnych definicji bezpieczeństwa ekonomicznego, bowiem każdy z autorów na swój sposób interpretuje analizowane pojęcie. Najistotniejsze definicje zostały zaprezentowane poniżej.

Ekonomista Konrad Raczkowski uważa, że „bezpieczeństwo ekonomiczne” to nic innego jak stabilny stan funkcjonowania gospodarki państwa, gdzie istniejące ryzyko zaburzeń równowagi utrzymane jest w wyznaczonych oraz akceptowalnych normach organizacyjno-prawnych, jak również zasadach współżycia społecznego [Raczkowski 2012, s. 81]. Kolejną definicję podaje Zenon Stachowiak, który twierdzi, że „bezpieczeństwo ekonomiczne” to swego rodzaju stan rozwoju

krajowego systemu gospodarczego, który zapewnia wysoką sprawność jego funkcjonowania przy wykorzystaniu odpowiednich czynników wewnętrznych. Zaznacza również, że jest to zdolność do efektywnego przeciwstawiania się zewnętrznym naciskom, które mogą doprowadzić do zaburzeń przyrostowych [Stachowiak 1994, s. 189].

Inne wyjaśnienie przedstawia Krzysztof Michał Księżopolski, według którego „bezpieczeństwo ekonomiczne” to niezakłócanie funkcjonowania gospodarek, które objawia się w prawidłowym utrzymywaniu wskaźników rozwojowych. Zwraca również uwagę na występowanie porównawczej równowagi z gospodarkami innych krajów [Księżopolski 2011, s. 32]. Zaś Zbigniew Kołodziejczyk twierdzi, że „bezpieczeństwo ekonomiczne” to możliwość systemu gospodarczego państwa, bądź grupy państw, do wykorzystania wewnętrznych czynników rozwoju, a także międzynarodowej współzależności ekonomicznej. Zaznaczając, iż będą one zapewniały jego niezagrożony rozwój [Kołodziejczyk 1996, s. 10].

Biorąc pod uwagę formy bezpieczeństwa ekonomicznego, można je podzielić na podmiotowe i przedmiotowe. Zakres podmiotowego bezpieczeństwa ekonomicznego można z kolei podzielić na trzy sfery: pojedynczego państwa, grupy państw oraz sferę globalną. Pierwsza sfera dotyczy rozwoju krajowego systemu gospodarczego, czyli należytego wykorzystania wewnętrznych czynników rozwoju oraz efektywnego przeciwstawiania się zewnętrznej ingerencji ekonomicznej. Druga natomiast odnosi się do integracji gospodarczych grupy państw, by przyspieszyć rozwój gospodarek narodowych. Sfera ta ma również na celu zapewnienie zbiorowej suwerenności ekonomicznej. Ostatnia z kolei obejmuje normalizację międzynarodowych stosunków ekonomicznych, a także tworzenie i zwiększanie zaufania ekonomicznego, dotyczy również eliminowania przejawów dyskryminacji, wojny gospodarczej oraz tworzenia warunków do podejmowania globalnych problemów ekonomicznych. Należy zaznaczyć, iż globalny układ stosunków międzynarodowych nie sprzyja rozwiązaniu bezpieczeństwa ekonomicznego w skali globalnej, a podejmowane dawniej działania nie przyniosły oczekiwanych skutków [Kołodziejczyk 1996, ss. 9–10]. Natomiast bezpieczeństwo ekonomiczne przedmiotowe odnosi się do współzależności, zależności, siły i trwałości powiązań, dotyczy także środków potrzebnych do zaspokojenia wszelakich potrzeb, a wspomnianymi środkami są dobra

materialne oraz usługi. Bezpieczeństwo to wyraża się bilansem potrzeb, a także sposobami ich zaspokajania. Ponadto bezpieczeństwo ekonomiczne przedmiotowe można podzielić ze względu na rodzaj na bezpieczeństwo o charakterze wtórnym i pierwotnym. Wtórne dotyczy bezpieczeństwa surowcowo-energetycznego, czy żywnościowego, zaś pierwotne odnosi się do bezpieczeństwa kredytowo-płatniczego, czy technologicznego [Stachowiak, Kurek, Kurek 2016, ss. 35–37].

Innym podziałem jest klasyfikacja bezpieczeństwa ekonomicznego na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, dotycząca działań w środku danego kraju, jak i poza jego granicami. Wewnętrzne bezpieczeństwo ekonomiczne to stabilność stosowanego systemu przez państwo, sprawność wykorzystywanych czynników rozwoju oraz efektywność mechanizmu gospodarczego. Z kolei zewnętrzne bezpieczeństwo ekonomiczne wiąże się z brakiem zagrożeń ekonomicznych ze strony innych podmiotów gospodarczych, jak również wykorzystaniem powiązań z zagranicą do osiągnięcia danych celów gospodarczych [Stachowiak, Kurek, Kurek 2016, s. 39].

Analizując pojęcie bezpieczeństwa ekonomicznego, można wyodrębnić z niego dwie płaszczyzny zagrożeń. Pierwsza z nich to ogólnoeconomiczna płaszczyzna, tzw. społeczno-ekonomiczna, która dotyczy całości gospodarki, zaś drugą stanowi płaszczyzna gospodarczo-obronna, tzw. wojenno-ekonomiczna, która dotyczy gospodarczych podstaw bezpieczeństwa. Zagrożenia ogólnoeconomiczne można podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne potencjały zagrożeń. Zewnętrzny potencjał zagrożeń gospodarczych może oddziaływać kanałami powiązań gospodarczych z zagranicą (rzeczowe, informacyjne), odnosi się to do środków możliwych do zaangażowania w celach niszczących wielkość oraz ważność przyływów ekonomicznych, jakie mogą zostać przerwane. Taki potencjał zagrożeń może być rozpatrywany w wymiarze globalnym, regionalnym, jak również stosunków dwustronnych. Natomiast wewnętrzny potencjał zagrożeń wpływa na współzależności wewnętrznych czynników reprodukcji gospodarczej. Źródłem tych zagrożeń mogą być błędne kierunki polityki gospodarczej, zniekształcenia mechanizmu funkcjonowania gospodarki oraz problemy dotyczące produktu krajowego brutto (PKB). Również naturalne kwestie mają wpływ na tworzenie zagrożeń, mowa tutaj o ilości zasobów naturalnych danego kraju, jego ludności czy wielkości itp. Zagrożenia ekonomiczno-obronne można

również przedstawić jako zewnętrzne i wewnętrzne potencjały zagrożeń. Przykładem zewnętrznego potencjału zagrożeń będzie wykluczenie z międzynarodowych rynków uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego, obniżenie dostępu do nowoczesnych technologii, czy brak zaopatrzenia w surowce pozyskiwane z zewnątrz, a także brak stałej współpracy z przemysłem obronnym innego kraju w ramach sojuszu. Z kolei wewnętrzny potencjał zagrożeń ekonomiczno-obronnych dotyczy ograniczonego popytu na dobra, jakie może wyprodukować gospodarka danego kraju, utrzymywanie na zbyt niskim poziomie zdolności produkcyjnych, rezerw oraz zasobów w gospodarce. Ponadto oznacza brak skutecznych uregulowań zapewnienia świadczeń różnych podmiotów gospodarczych na rzecz bezpieczeństwa, czy też posiadanie niewystarczających środków przeznaczonych na cele związane z bezpieczeństwem [Stachowiak, Kurek, Kurek 2016, ss. 64–70].

Rola bezpieczeństwa ekonomicznego jest bardzo istotna oraz przejawia się jako jedno z pierwszorzędnych zadań polityki wewnętrznej i zewnętrznej danego państwa. Biorąc pod uwagę dotychczasowe działania, można spodziewać się, że to na tym gruncie państwa będą toczyły ze sobą zaciętą rywalizację. Prowadząc politykę zagraniczną, kraje zazwyczaj podejmują działania zagrażające bezpieczeństwu ekonomicznemu innego państwa. Takie poczynania niosą za sobą narastające konflikty, które dawniej przybierały postać embarga na produkty, czy obniżania zawartości kruszcu w monecie, natomiast dzisiaj przybierają formę oddziaływania na kursy walutowe, stopy procentowe czy technologie. Warto zwrócić także uwagę, iż państwa nie tylko oddziałują na siebie negatywnie, ale i pozytywnie. Taką współpracę podejmują szczególnie kraje bogatsze, które wyznaczają kierunek i trendy idących zmian. Oczywiście jest, że kraje wysoko rozwinięte szybciej umacniają się oraz stanowią rynek zbytu dla towarów i usług. Dzięki temu mają o wiele większy wkład niż kraje słabo rozwinięte w tworzenie nowej architektury finansowej i systemu handlowego [www.bezpieczenstwoekonomiczne.pl/rola_3.htm].

Edukacja i świadomość finansowa – aspekt teoretyczny

Edukacja finansowa, pomimo że jest częścią edukacji, najczęściej prowadzona jest w sposób sporadyczny, niesystematyczny, w dużej mierze nieformalny [Świecka 2018, ss. 3–17]. Analizując literaturę przedmiotu,

możemy stwierdzić, że obecnie nie występuje jednolita definicja edukacji finansowej, co wynika z faktu, że jest ona rozpatrywana w różnych aspektach i ujęciach. Nie ulega jednak wątpliwości, że świadomość finansowa uzależniona jest właśnie od posiadanej wiedzy z zakresu ekonomii i finansów, którą nabywa się poprzez edukację ekonomiczną i finansową [Flejtarski 2008, s. 100]. Edukacji tej przypisuje się także funkcję ochronną, co wynika z faktu nabywania umiejętności poprawnej identyfikacji możliwości wystąpienia zagrożeń, które związane są z produktami i usługami finansowymi oraz zwiększeniem świadomości finansowej, co wpływa na trafność podejmowanych decyzji finansowych [Szkoła Główna Handlowa 2009, ss. 8–11].

Edukacja finansowa w literaturze przedmiotu ujmowana jest w kilku aspektach, bowiem przez zwrot „edukacja finansowa” rozumieć można szereg warunków ekonomicznych, które przekładają się na decyzje finansowe, ale także działania związane z zarządzaniem finansami, które w gospodarstwie domowym opierają się głównie na planowaniu wpływów i wydatków, oszczędzaniu i inwestowaniu, a także ubezpieczaniu się. Zatem edukacja finansowa może być postrzegana jako zestaw umiejętności, związanych z efektywną analizą otoczenia oraz narzędzi finansowych.

Edukacja finansowa definiowana jest również jako proces, w którym poszerzana jest wiedza oraz rozumienie produktów i usług finansowych, a także zwiększa się umiejętność interpretowania pojęć i ryzyka na podstawie posiadanych informacji i instrukcji. Osoby wyedukowane finansowo nabywają także niezwykle istotną w świecie finansów pewność i świadomość ryzyka finansowego oraz możliwość podejmowania świadomych wyborów [Kuciak, s. 66]. Zatem można powiedzieć, że pod pojęciem edukacji finansowej ujmowanej jako proces rozumie się podejmowanie różnego rodzaju działań służących upowszechnieniu wiedzy finansowej oraz wykształcenie pozytywnych nawyków, które doprowadzą do podejmowania trafnych i efektywnych decyzji w zakresie zarządzania finansami. Edukacja finansowa jest procesem, który może rozpocząć się na każdym etapie życia i trwać przez całe życie, a powinien rozpocząć się od zdobycia wiedzy i w założeniu powinien przełożyć się na zwiększenie umiejętności. Niestety zdarza się, że proces ten kończy się na etapie zdobycia wiedzy i nie znajduje odzwierciedlenia

w zachowaniach finansowych, co oznacza, że odbiorcy otrzymują wiedzę, lecz nie wykorzystują jej w praktyce [Świecka 2018, ss. 3–17].

Edukacja finansowa według OECD ds. edukacji finansowej – International Network on Financial Education (INFE) stanowi „połączenie świadomości, wiedzy, umiejętności, postaw i zachowań niezbędnych w celu podejmowania decyzji finansowych i prowadzących do osiągnięcia indywidualnego finansowego dobrobytu”. Natomiast Komisja Europejska zdefiniowała edukację finansową jako „zdolność konsumentów i właścicieli małych przedsiębiorstw do zrozumienia produktów finansowych w celu podejmowania świadomych decyzji finansowych” [Kuciak, s. 66].

W celu systematyzacji wiedzy na temat edukacji finansowej w literaturze proponuje się podział edukacji finansowej według kilku kryteriów, np. według kryterium formy edukacji. Wówczas wyróżniano edukację formalną i pozaformalną oraz nieformalne uczenie się, te dwie ostatnie formy są uzupełnieniem wiedzy zdobywanej w szkołach. W ramach kolejnego kryterium, wieku, wyróżniamy edukację finansową dzieci, młodzieży i dorosłych. W literaturze występuje jeszcze kryterium form rekrutacji, i wówczas spotykamy się z edukacją finansową szkolną, akademicką oraz pozaszkolną i pozaakademicką, oraz kryterium odległości, wyróżniające edukację finansową na odległość i stacjonarną, a także kryterium czasu, gdzie wymienia się edukację finansową cząstkową i ustawiczną [Świecka 2018, ss. 3–17].

Edukacja finansowa i podnoszenie świadomości finansowej jest niezwykle istotne, stanowi także zabezpieczenie przed wykluczeniem finansowym oraz nadmiernym zadłużaniem się, rozumianym jako brak możliwości regularnej spłaty posiadanego zadłużenia ze względu na nierównowagę w poziomie dochodów i wydatków.

Przesłanką do ciągłego i ustawicznego podnoszenia posiadanej wiedzy i świadomości finansowej jest dynamiczny rozwój branży finansowej, pojawianie się coraz bardziej skomplikowanych produktów i usług finansowych, dostosowywanych do potrzeb społeczeństwa i przedsiębiorców. Jednak, aby konsumenci mogli z nich świadomie korzystać, poziom ich wiedzy i świadomości finansowej powinien być na odpowiednim poziomie, tak aby mogli poprawnie ocenić zagrożenia i dokonywać trafnych wyborów. Niestety wielu obywateli uważa produkty finansowe za zbyt skomplikowane, a prognozę przyszłych zmian ich wartości za trudną, bądź wręcz niemożliwą. Ponadto należy podnieść kwestię

utrudnionego i nierównego dostępu do informacji: nawet stosunkowo proste produkty finansowe mogą się wydawać dość skomplikowane przeciętnemu obywatelowi posiadającemu niewielką wiedzę z zakresu finansów albo nieposiadającemu jej w ogóle. Przeprowadzone badania pokazują skalę problemów, jakie napotykają w tym zakresie konsumenci [Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie edukacji finansowej, s. 2]:

- Dla wielu osób świat finansów jest trudny do zrozumienia. Coraz częściej zdają sobie sprawę, że brakuje im umiejętności niezbędnych do zrozumienia i dokonywania operacji finansowych.
- Ludzie często przeceniają własną wiedzę na temat usług finansowych. Konsumenci zainteresują się propozycjami edukacji finansowej jedynie wówczas, gdy uświadomią sobie, że wiedza z tego zakresu może mieć dla nich znaczenie.
- Wiele osób nie potrafi planować przyszłości pod względem finansowym lub wybiera produkty, które nie odpowiadają ich potrzebom. Dużo większe jest więc prawdopodobieństwo, że osoby te wpadną w pułapkę zadłużenia lub będą miały inne trudności finansowe. Utrudnia im to również utrzymanie zadowalającego standardu życia po przejściu na emeryturę.

Proces edukacji finansowej powinien obejmować każdego, jednak szczególną troską powinno objąć się grupy słabsze, młodszych oraz tych zagrożonych wykluczeniem społecznym. Z punktu widzenia przeprowadzonych badań należy zaznaczyć, iż zdecydowane działania w zakresie edukacji finansowej powinny obejmować uczniów i to już od najmłodszych lat, bowiem ich wyedukowanie finansowe przyniesie w przyszłości wymierne korzyści nie tylko indywidualne, ale także w zakresie gospodarczym i społecznym.

Poziom edukacji finansowej i jej znaczenie

Finanse w życiu każdego człowieka odgrywają istotną rolę, stanowią podstawę jego funkcjonowania, jednak są bardzo złożone, z czego wynikają liczne problemy związane z prawidłowym posługiwaniem się nimi. „Z finansami jest jak z polityką – można się nimi nie interesować, można ich nie lubić, można się na nie obrażać, ale one wcześniej lub później nas dopadną” – tak mówiła Alicja Pacewicz z Centrum Edukacji

Obywatelskiej w audycji „Polacy wiedzą niewiele o finansach. Co zrobić, by było lepiej?”. Zatem konieczne są różnego rodzaju działania ukierunkowane przede wszystkim na wzrost świadomości i poziomu wiedzy finansowej, jednak ich skuteczność uzależniona jest od chęci poszczególnych osób do poprawy własnego poziomu wiedzy i świadomości finansowej. Jednak, jak pokazują badania, ponad połowa Polaków uważa, że wiedza ekonomiczna nie jest potrzebna. Jednocześnie Polacy reprezentują niski poziom wiedzy finansowej i często mają problemy z gospodarowaniem pieniędzmi, w tym zarządzaniem długami, co potwierdzają dane dotyczące poziomu zadłużenia Polaków i jego wzrost zwłaszcza wśród osób młodych. Niestety Polacy także nie oszczędzają regularnie, nie planują wydatków, mało kto buduje własny kapitał na przyszłość; społeczeństwo ma również trudności z czytaniem i rozumieniem umów oraz ich warunków [Wyzwania edukacji finansowej w Polsce].

Polska w badaniach świadomości finansowej u osób w wieku od 18 do 79 lat na tle innych państw uzyskuje bardzo słabe wyniki. Według raportu OECD zajęliśmy ostatnie 30 miejsce. Najlepsi okazali się Francuzi, Finowie i Norwegowie, jednak w większości tych państw edukacja finansowa rozwijana jest od najmłodszych lat, i to nie w postaci oddzielnych przedmiotów, ale treści włączanych do innych zajęć. Również wyniki badań ogólnopolskich wskazują, że poziom wiedzy finansowej należy uznać za mało zadowalający, bowiem przeważająca część badanych posiadała małą lub średnią wiedzę zarówno obiektywną, relatywną, jak i subiektywną [NBP, s. 9]. Badań dotyczących poziomu wiedzy finansowej Polaków podjął się również Instytut Wolności i Raiffeisen Polbank. Wyniki przeprowadzonych badań na początku 2014 roku na grupie 1000 Polaków w wieku 15–75 lat przedstawiono w Raporcie „Stan wiedzy ekonomicznej Polaków” [Instytut Wolności, Raiffeisen POLBANK 2014, s. 14]. Pytania dotyczyły m.in. podstawowych umiejętności matematycznych, podstawowej wiedzy o finansach, podatków, kart i bankomatów, oszczędzania, wiedzy o kredytach i oceny usług banków. Główne wnioski, jakie zostały przedstawione po przeprowadzonych badaniach, są następujące [Instytut Wolności, Raiffeisen POLBANK 2014, ss. 11–14]:

- aż 92% ankietowanych miało problem z odróżnieniem procentu od punktów procentowych;

- 2/3 ankietowanych nie wie, że obowiązują dwa progi podatkowe;
- 1/3 osób nie wiedziała, że prowizja pobierana podczas wypłaty z bankomatu może mieć różne wysokości;
- ponad połowa respondentów nie wie, że istnieje możliwość zmiany limitu na karcie płatniczej;
- 58% ankietowanych miało problem z określeniem wpływu poziomu inflacji na realne oprocentowanie lokaty;
- wśród badanej grupy odnotowano duże braki w wiedzy związanej z kredytami;
- konto bankowe jest najpowszechniejszą formą posiadanego produktu bankowego, ma je 75% respondentów;
- do posiadania karty płatniczej przyznaje się połowa badanej grupy, natomiast co czwarta osoba nie nabyła żadnego produktu bankowego.

Pomimo tak niskiego poziomu wiedzy, rola edukacji finansowej w dalszym ciągu jest niedoceniana, a tylko edukacja prowadzona od najmłodszych lat może wygenerować korzyści dla indywidualnego podmiotu oraz dla całego społeczeństwa, tylko wyedukowani konsumenci wybierają świadomie najkorzystniejsze dla nich oferty. Zatem edukacja finansowa ma na celu podniesienie wiedzy finansowej społeczeństwa, co doprowadzi nie tylko do poprawy zachowań, ale także do podejmowania świadomych decyzji finansowych. Jednym z głównych celów edukacji finansowej jest więc pomoc obywatelom w zrozumieniu panujących i zmieniających się realiów ekonomicznych i finansowych. Korzyści płynące z edukacji finansowej możemy pogrupować w ramach korzyści indywidualnych, korzyści dla społeczeństwa i gospodarki:

- Korzyści indywidualne – dla dzieci to zrozumienie wartości pieniądza oraz przybliżenie zasad gospodarowania posiadanymi środkami, dla młodzieży i studentów to dostarczenie umiejętności przydatnych w prowadzeniu samodzielnego życia, np. zarządzania kredytami. Natomiast osobom dorosłym edukacja finansowa pomaga w planowaniu różnych ważnych wydarzeń, np. zakup samochodu czy nieruchomości. Może być także przydatna obywatelom w kontekście lepszego i efektywniejszego inwestowania oraz oszczędzania. Edukacja finansowa może także pomóc uniknąć oszustw związanych z płatnościami. Osoby, które posiadają wiedzę i umiejętności finansowe, są przygotowane do podejmowania lepszych wyborów, dostosowanych do ich

potrzeb, są także skłonne uwzględniać ostrzeżenia przed ryzykiem przekazywane przez organy regulacyjne. Należy także wspomnieć, że wśród takich osób mniejsze jest prawdopodobieństwo zakupu produktów, których nie rozumieją lub nie potrzebują, albo że podejmą ryzyko, które może je doprowadzić do kłopotów finansowych.

- Korzyści dla społeczeństwa – edukacja finansowa przyczynia się do rozwiązywania problemów wykluczenia finansowego. Osoby posiadające wiedzę i umiejętności finansowe zazwyczaj nie korzystają z usług podmiotów niezaliczanych do podstawowego sektora usług finansowych.
- Korzyści dla gospodarki – edukacja finansowa przyczynia się także do stabilności systemu finansowego, ułatwiając konsumentom wybór właściwych produktów i usług; zwiększa się dywersyfikacja, a tym samym bezpieczeństwo, produktów oszczędnościowych i inwestycyjnych. Obywatele wyedukowani finansowo potrafią znaleźć tańsze i lepiej dostosowane do ich potrzeb produkty i usługi, dzięki czemu przyczyniają się do wzrostu wydajności sektora finansowego. Ponadto przeprowadzanie racjonalnych inwestycji kapitałowych zwiększa dostępność środków finansowych na rynku kapitałowym, co w konsekwencji zwiększa dostępność środków dla podmiotów gospodarczych.

Dlatego tak istotne jest prowadzenie wszelkiego typu działań upowszechniających edukację finansową. Do najbardziej powszechnych można zaliczyć organizację różnych szkoleń i kampanii społecznych, także w szkołach i przedszkolach. Działania te coraz częściej podejmowane są przez różnego rodzaju instytucje dziecięce, młodzieżowe, ale również uczelnie wyższe i banki, które rozumieją, że wyedukowanie ekonomiczne społeczeństwa leży także w ich interesie [Instytut Wolności, Raiffeisen POLBANK 2014, s. 125].

Wyniki badań

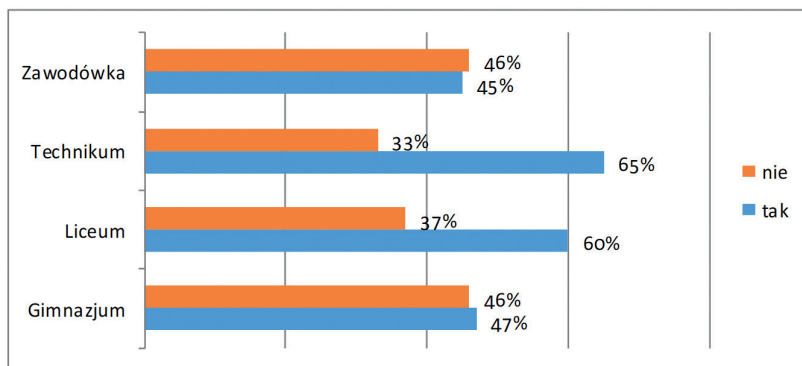
Badania ankietowe oraz rozmowy z uczniami tarnobrzeskich szkół przeprowadzono w miesiącach luty–kwiecień 2018 roku. Badaniami objęto łącznie 200 uczniów, w tym:

- 50 uczniów gimnazjum,
- 50 uczniów szkół zawodowych,

- 50 uczniów techników,
- 50 uczniów liceów.

Wśród ankietowanych 111 osób, a więc 55,5%, stanowili chłopcy, natomiast dziewcząt było 89, co stanowiło 44,5% ankietowanych. Ankietowani uczniowie zostali poproszeni o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy korzystają z usług finansowych. Zdecydowana większość z nich potwierdziła, że korzysta z usług finansowych, w liceum i technikum odpowiedzi te przekraczały 60%, zaś w przypadku uczniów szkół zawodowych i gimnazjów odpowiedzi te mieściły się w granicach 45–47%.

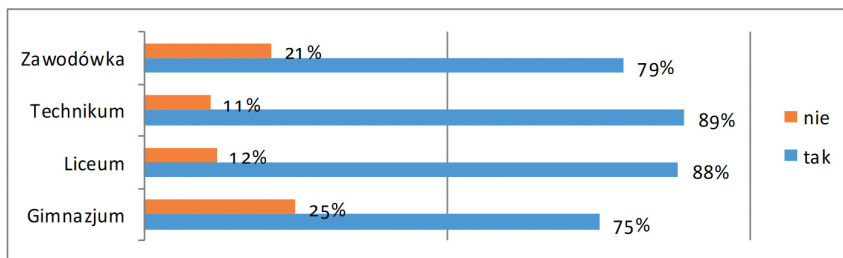
Wykres 1. Czy korzystasz z usług finansowych?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych i rozmów z uczestnikami badania.

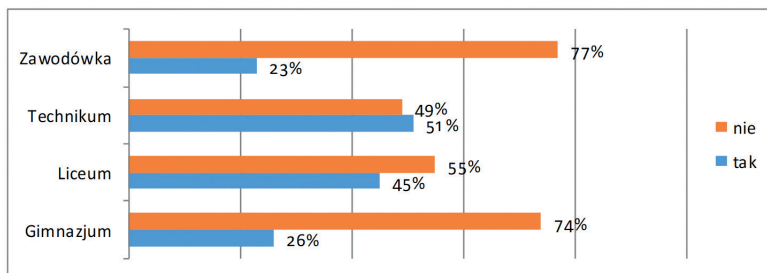
Po doprecyzowaniu pytania uzyskano odpowiedź, że usługi, z których korzystają uczniowie to konto bankowe oraz karty płatnicze. Taka struktura i zakres korzystania z usług finansowych wynika z wieku badanych respondentów, a co z tym związane, z dostępności usług i produktów finansowych dla tej grupy.

Uczniowie w kolejnym pytaniu zostali poproszeni o udzielenie odpowiedzi, czy otrzymują kieszonkowe. Zdecydowana większość ankietowanych osób zaznaczyła, że otrzymują regularnie kieszonkowe od rodziców bądź dziadków.

Wykres 2. Czy otrzymujesz kieszonkowe?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych i rozmów z uczestnikami badania.

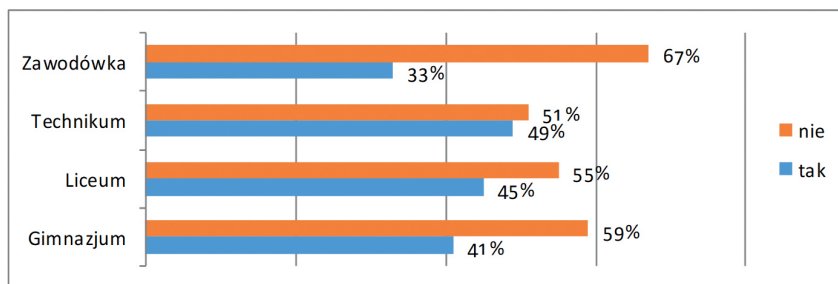
Uczniowie szkoły zawodowej otrzymujący kieszonkowe potwierdzili, że uzyskują je pod warunkiem wykonania obowiązków domowych ustalonych wspólnie z rodzicami, bądź przez rodziców narzuconych. Około 50% ankietowanych w liceum i technikum stwierdziło, że otrzymuje kieszonkowe w formie przelewu na prowadzone konto w banku. Tylko 20% ankietowanych w gimnazjum oraz 26% w liceum i 30% w technikum zaznaczyło, że dodatkowo otrzymuje od rodziców i dziadków pieniądze za drobne dodatkowe prace wykonywane w domu, jako wynagrodzenie za dobrze i terminowo wykonane zadanie. Zadania te dotyczą codziennych obowiązków, takich jak posprzątanie domu, pomoc w zakupach, czynnościach porządkowych po remontach, czy umyciu auta itp.

Wykres 3. Czy potrafisz odłożyć pieniądze z kieszonkowego?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych i rozmów z uczestnikami badania.

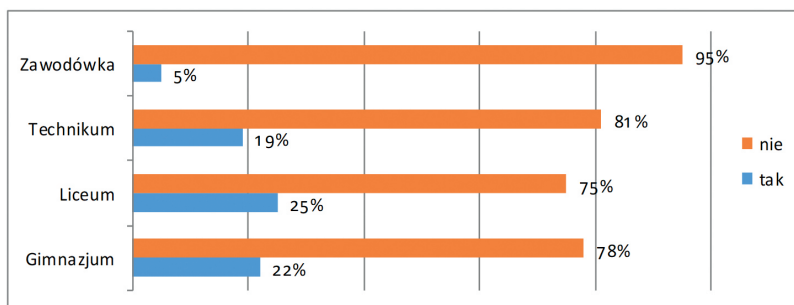
W kolejnym pytaniu uczniowie zostali poproszeni o udzielenie odpowiedzi, czy udaje się im z kieszonkowego odłożyć trochę pieniędzy. Na podstawie uzyskanych odpowiedzi należy stwierdzić, że uczniowie tarnobrzeskich szkół nie odkładają pieniędzy oraz nie oszczędzają w celu dokonania np. droższego zakupu w przyszłości. Takiej odpowiedzi udzieliło 74% uczniów szkół gimnazjalnych i 77% uczniów szkół zawodowych. Trochę lepsze wyniki były w liceum i technikum, odpowiednio 55% i 49%, co oznacza, że uczniowie ci posiadają już świadomość finansową, jednak nadal jest ona na niskim poziomie. Jednocześnie uczniowie podnosili, że nie czują potrzeby oszczędzania i uważają, że lepiej żyć chwilą, niż odkładać pieniądze na bliżej nieokreśloną przyszłość. Taka postawa uczniów szkół jest zbieżna z postawą większej części Polaków, która nie oszczędza i nie planuje wydatków. Taki stosunek młodych ludzi do pieniądza jest niepokojący i należy podejmować działania uświadamiające im znaczenie efektywnego zarządzania pieniędzmi, w tym oszczędzania na przyszłość.

Wykres 4. Czy w domu rozmawiasz o finansach z rodzicami?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych i rozmów z uczestnikami badania.

Wykres 5. Czy uczestniczysz w podejmowaniu decyzji finansowych w domu?

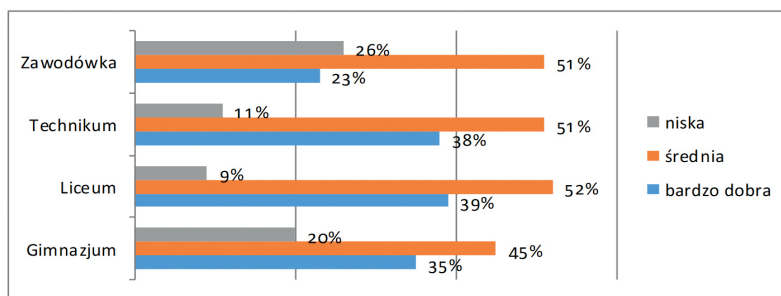


Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych i rozmów z uczestnikami badania.

W kolejnych dwóch pytaniach uczniowie zostali poproszeni o odpowiedź, czy rozmawiają z rodzicami w domu o pieniądzach i czy biorą udział w podejmowaniu decyzji finansowych. Zdecydowana większość uczniów zarówno w kwestionariuszu, jak i w wypowiedziach ustnych podkreślała, że nie rozmawia z rodzicami o sprawach finansowych oraz nie uczestniczy, nawet w sposób bierny, tylko przysłuchując się, w podejmowaniu decyzji finansowych. Rodzice nie tłumaczą im podejmowanych decyzji, czy zachowań, zagrożeń związanych z poszczególnymi produktami i usługami, jak również powodów ich podejmowania. Uczniowie podnosili, że nie wiedzą w ogóle, co dzieje się w domu w tym obszarze. Natomiast uczniowie, którzy uczestniczą w podejmowaniu decyzji (takie odpowiedzi zaznaczyło 5% uczniów szkół zawodowych i 22% szkół gimnazjalnych oraz 19% uczniów technikum i 25% liceum), czy też rozmawiają o sprawach finansowych (33% uczniów szkół zawodowych i 41% szkół gimnazjalnych oraz 49% uczniów technikum i 45% liceum), potwierdzili, że rodzice traktują ich poważnie i większość istotnych decyzji jest podejmowana wspólnie. Nie oznacza to oczywiście, że ich zdanie jest decydujące, jednak dzięki rozmowom, uzyskiwanym informacjom zapoznają się z mechanizmami usług i produktów finansowych, są bardziej świadomi tego, co dzieje się w domu, ale przede wszystkim czują się pełnoprawnymi członkami rodziny. Jako przykłady decyzji, w których ich zdanie jest kluczowe, podawali decyzje dotyczące kierunku wyjazdów wakacyjnych, wysokości

prezentów świątecznych, dodatkowych wyjazdów weekendowych, a nawet zakupu sprzętu komputerowego, czy RTV. Natomiast jako obserwatorzy uczestniczyli w zakupach czy wymianie samochodu, remoncie, zakupie mieszkania czy domu, zaciągnięciu kredytu. Taka postawa jest istotna, jednak wymaga od rodziców dużej wiedzy i umiejętności, bowiem zadawane pytania są nieraz oczywiste, ale nieraz wymagają umiejętności rozmowy i przekazywania wiedzy w sposób dostosowany do percepcji i możliwości dziecka oraz gruntowniejszej wiedzy finansowej samych rodziców.

Wykres 6. Jaka jest według ciebie twoja wiedza finansowa?



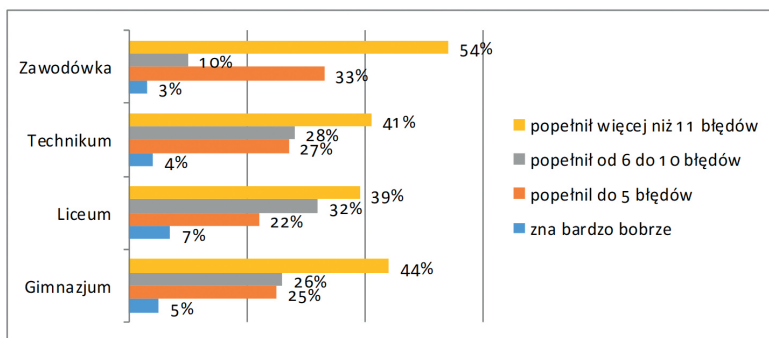
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych i rozmów z uczestnikami badania.

Uczniowie zostali także poproszeni o określenie, jak oceniają swoją wiedzę finansową. Uzyskane odpowiedzi ukazują, że podobnie jak całe społeczeństwo również ankietowani uważają, że ich poziom wiedzy finansowej jest bardzo dobry lub dobry, wpisując się tym samym w panujący trend przeceniania swojej wiedzy w badanym obszarze. Niestety kiedy doprecyzowano pytania, próbując uzyskać szczegółowe odpowiedzi weryfikujące poziom wiedzy ankietowanych, okazało się, że uczniowie mają problem z podstawowymi informacjami, m.in. z opisaniem różnicy pomiędzy poszczególnymi podatkami, wymienieniem usług i produktów bankowych, podatków i opłat, z zasadami wyliczania odsetek, różnicą między oprocentowaniem stałym a zmiennym. Uczniowie zostali poproszeni o wymienienie usług i produktów finansowych oraz podatków i opłat, które znają oraz wskazanie ich podstawowych cech i istoty. Pytania były

otwarte i wymagały wpisania poprawnych odpowiedzi samodzielnie, co podnosiło stopień trudności. Niestety ankietowani uczniowie wykazali bardzo małą znajomość zarówno usług i produktów finansowych, jak i podatków i opłat, pomimo że zakres pytań był ściśle związany z wiedzą przekazywaną na zajęciach w szkole. Zjawisko to jest niepokojące zwłaszcza w kontekście uczniów szkół zawodowych, którzy nie będą mieli możliwości pogłębienia wiedzy na uczelniach wyższych, a to oni w zdecydowanej większości tworzyć będą sektor mikroprzedsiębiorców.

Jeśli chodzi o zakres wiedzy i znajomości usług i produktów finansowych, praktycznie 100% uczniów ze wszystkich badanych szkół wskazało konto bankowe i karty, jednak tylko nieliczni uczniowie potrafili wymienić poszczególne rodzaje kart i wskazać ich różnice. Tylko 35% uczniów liceum i 34% uczniów techników oraz 20% uczniów szkół gimnazjalnych i 18% szkół zawodowych wymieniło przynajmniej 3 rodzaje kart oraz popełniło mniej niż 5 błędów, opisując ich podstawowe cechy. Uczniowie mieli zdecydowane problemy ze wskazaniem różnic pomiędzy stałym i zmiennym oprocentowaniem (bezbłędnie zadanie wykonało tylko 12% uczniów liceum i 10% techników oraz 5% uczniów szkół gimnazjalnych i 4% szkół zawodowych), oraz obliczaniem wysokości odsetek (bezbłędnie zadanie wykonało tylko 9% uczniów liceum i techników oraz 3% uczniów szkół gimnazjalnych i 2% szkół zawodowych).

Wykres 7. Czy znasz różnicę pomiędzy podatkiem VAT, CIT i PIT?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych i rozmów z uczestnikami badania.

Wiedza i umiejętności w zakresie podatków są jeszcze niższe. Uczniowie nie potrafili poprawnie wskazać istoty i różnic między podatkiem VAT, CIT i PIT. Uzyskane odpowiedzi niestety w zdecydowanej większości były błędne. Najczęstsze błędy dotyczyły braku wiedzy o podatkowej, około 50% wszystkich uczniów nie potrafiło poprawnie rozszyfrować skrótów PIT, CIT i VAT, 80% wszystkich ankietowanych uczniów nie wiedziało, że istnieją różne progi podatkowe w podatku PIT, 90% uczniów nie знаło stawek w podatku VAT, część uczniów (65%) nie potrafiła odróżnić także podatku PIT od CIT. Uczniowie nie wiedzieli także, gdzie uiszcza się podatki (56%), nie znali również pojęcia podatki lokalne. Wymieniając opłaty lokalne, podawali bardzo dziwne hasła, jak np. opłata za wodę (15% uczniów).

Podsumowując, należy stwierdzić, że zarządzania własnymi finansami młodzi ludzie niestety uczą się na własnych błędach. Polska szkoła praktycznie nie zajmuje się poważniej edukacją finansową, co powoduje, że młodzi Polacy przeszacowują i bagatelizują swoją sytuację finansową oraz bardzo często przejawiają także większą skłonność do zachowań ryzykownych w kwestii finansów. Z ukazujących się badań wynika, że osoby w wieku 18–34 lat mają ponad 4,6 mld zaległych długów pozakredytowych (alimenty, niezapłacone rachunki, czy długi za jazdę bez biletu), jednocześnie co ósmy młody człowiek (18–24 lata) posiadający kredyt nie radzi sobie z jego spłatą. Średnia zaległość osób, które nie ukończyły 35 lat, wynosi ponad 8 tys. zł [Życie finansowe młodych Polaków].

Zakończenie

Uzyskane wyniki z przeprowadzonych badań są bardzo niepokojące. Uczniowie tarnobrzeskich szkół mają bardzo małą wiedzę oraz niewielkie umiejętności finansowe, które wpływają na poziom bezpieczeństwa ekonomicznego ich samych, ale także społeczeństwa i gospodarki jako całości. Tak niski poziom dojrzałości finansowej może wynikać z kilku czynników. Edukacja finansowa ograniczona jest do minimum, rozpoczyna się zbyt późno, przekazywana wiedza jest zbyt teoretyczna, a według uczniów także nieciekawa i mało przydatna. Niski poziom wiedzy ekonomicznej i finansowej wśród uczniów szkół gimnazjalnych i średnich jest niepokojący, bowiem nie wszyscy będą kontynuować naukę,

np. na uczelniach wyższych i tym samym nie będą mieli możliwości poszerzenia posiadanej wiedzy i umiejętności finansowych. Podkreślenia wymaga fakt, że przecież część absolwentów szkół zawodowych, średnich to przyszli przedsiębiorcy, a posiadana przez nich wiedza i umiejętności są kluczowe nie tylko z punktu widzenia ich własnego bezpieczeństwa, ale także stabilności finansowej prowadzonych przedsiębiorstw.

W Polsce edukacja finansowa to jedna, dwie godziny lekcyjne. W takim czasie trudno przekazać wiedzę i wykształcić praktyczne umiejętności ekonomiczne i finansowe. Dlatego należałoby zmienić sposób kształcenia oraz rozszerzyć zakres przekazywanej wiedzy i umiejętności, aby stały się one interesujące dla młodych ludzi. Zakres tematyczny i skala trudności powinny być dostosowane do wieku uczniów, jednak na pewno powinny obejmować zagadnienia z zakresu zarządzania budżetem domowym, ponieważ mamy z tym problem, oszczędzania, gdyż większość tego nie czyni, oraz problemy szeroko pojętego zarządzania, aby na przykład nauczyć uczniów, jak i skąd czerpać korzyści finansowe, z jednoczesnym wskazaniem zagrożeń płynących z rynku finansowego.

Edukacja finansowa młodego pokolenia powinna także obejmować zagadnienia z zakresu podatków, aby uświadomić młodym rolę podatków oraz zachęcić ich do uczciwego płacenia. Niestety młodzi nie czują takiej potrzeby, uznając, że podatki są zbędne i ograniczają ich wolności, a służą wyłączanie zaspokajaniu potrzeb polityków. Młodym ludziom brak świadomości, że płacąc podatki otrzymują coś w zamian, np. bezpłatną służbę zdrowia, edukację czy bezpieczeństwo itp.

W edukacji finansowej chodzi także o naukę przedsiębiorczości oraz uświadomienie młodzieży, że pieniądze są efektem pracy, jakiegoś działania, ale też poniesionego ryzyka. Uczniom, i to już od jak najwcześniejszych lat, należy także przekazywać wiedzę i umiejętności praktyczne, np. jak założyć konto, jak i dlaczego należy czytać umowy kredytowe, jak negocjować warunki pracy i płacy, czy też jak wypełnić PIT.

Bibliografia

- Ciekankowski Z. (2017), *Determinanty bezpieczeństwa społecznego w warunkach globalizacji*, w: *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, Uwarunkowania, procesy, skutki*, Jackiewicz A., Trzaskowska-Dmoch A. (red.), Warszawa.
- Flejterski S. (2008), *Świadomość ekonomiczna i społeczna jako determinanta kondycji ekonomicznej gospodarstw domowych na tle badań (wtórnych i pierwotnych)*, w: *Bankructwa gospodarstw domowych. Perspektywa ekonomiczna i społeczna*, Świecka B. (red.), Warszawa.
- Instytutu Wolności i Reiffeisen Polbank (2014), *Stan wiedzy ekonomicznej Polaków – Raport*.
- Kołodziejczyk Z (1996), *Bezpieczeństwo ekonomiczne – geneza, uwarunkowania, zakres pojęciowy, aktualność*, w: *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Frejtag-Mika E., Kołodziejczyk Z., Putkiewicz W. (red.), Radom.
- *Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie edukacji finansowej*, www.rf.gov.pl/.../471__210__Komunikat_Komisji_Europejskiej_w_sprawie_edukacji_finansowej, dostęp: 7 maja 2018.
- Książkowski K.M. (2011), *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa.
- Kuciak I., *Kreowanie świadomości finansowej wyzwaniem konkurencyjności w niesprzyjającym otoczeniu*, www.cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-171e88b9-dec3-4926-88d2-34f-0fbb44aa1 dostęp: 11 maja 2018.
- Narodowy Bank Polski (2009), *Strategia edukacji ekonomicznej Narodowego Banku Polskiego na lata 2010–2012*, Warszawa.
- Raczkowski K. (2012), *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XXI wieku*, w: *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Raczkowski K. (red.), Warszawa.
- *Rola bezpieczeństwa ekonomicznego*, www.bezpieczenstwoekonomiczne.pl/rola_3.html, dostęp: 6 maja 2018.
- *Słownik języka polskiego*, www.sjp.pwn.pl/szukaj/bezpiecze%C5%84stwo.html, dostęp: 6 maja 2018.
- Stachowiak Z. (1994), *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, w: *Ekonomika obrony*, Stankiewicz W. (red.), Warszawa.

- Stachowiak Z., Kurek S., Kurek S., (2016) *Bezpieczeństwo ekonomiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, www.freedocs.xyz/pdf-441690279, dostęp: 5 maja 2018.
- Szkoła Główna Handlowa Warszawa (2009), *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych Raport z badań Kolegium Zarządzania i Finansów Katedra Ubezpieczeń Gospodarczych*.
- Świecka B. (2018), *Kompetencje finansowe i edukacja finansowa. Ujęcie teoretyczne i praktyczne*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych”, nr 27(1): 3-17, www.rf.gov.pl/ru/wp-content/uploads/2018/04/JoIN27_01.pdf, dostęp: 5 maja 2018.
- *Wyzwania edukacji finansowej w Polsce*, www.edunews.pl/edukacja-na-co-dzien/edukacja-konsumencka/2603-wyzwania-edukacji-finansowej-w-polsce, dostęp: 3 czerwca 2018.
- *Życie finansowe młodych Polaków*, www.edunews.pl/badania-i-debaty/badania/3943-zycie-finansowe-mlodych-polakow, dostęp: 4 maja 2018.

Artur Pisarek | sakar73@op.pl

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Chuliganizm stadionowy w świetle doświadczeń z zabezpieczeń imprez masowych, meczów piłki nożnej rozgrywanych w Kielcach w latach 2010–2017

Stadium Hooliganism in the Prism of Mass Events Security, Football Matches Being Played in Kielce between 2010–2017

Abstract: An extremely important element of the fight against stadium hooliganism is the coordinated action of all entities that take part directly or indirectly in the process of planning, implementation and evaluation of mass events security. Good practice in primary and secondary schools is also the prevention and promotion of friendly rooting. Such an initiative, implemented as a preventive program under the name Friendly Stadiums, met with great approval of the addressees themselves, or the youth. The elaboration contains the characteristics of the modus operandi of the perpetrators of stadium incidents during football matches involving the Korona Kielce team played at the Kolporter Arena stadium in Kielce during 2010–2017.

Keywords: stadium hooliganism, mass events security, football match.

Wprowadzenie

„Na szczęble międzynarodowym sport, mówiąc szczerze, upodabnia się do wojny. (...); Łączy się z nim nienawiść, zazdrość, samochwalstwo, łamanie wszelkich zasad (...). Gdyby ktoś zapragnął powiększyć istniejące dziś na świecie ogromne zasoby wrogości, najlepszym sposobem byłoby zorganizowanie serii meczów piłki nożnej między Żydami i Arabami, Niemcami i Czechami (...)” [Orwell 1990, s. 171]. Te słowa napisane przez angielskiego pisarza, publicystę i korespondenta wojennego G. Orwella w 1945 roku zastanawiają swoją niesłabnącą aktualnością. Oczywiście nie możemy zapomnieć o upływie ponad 70 lat od daty ich publikacji. Rozszerzona o refleksję dotyczącą obecnej sytuacji geopolitycznej z pewnością sentencja ta, o ile została by zmieniona w szczegółach dotyczących państw czy nacji, zachowuje nadal swój sens. Przytoczony cytat doskonale opisuje współczesną rzeczywistość sportu, a dokładnie meczów piłki nożnej i zjawiska przestępczości stadionowej.

Chuliganizm stadionowy

Problematyka bezpieczeństwa publicznego to ostatnio bardzo ważne zagadnienie. Każda sytuacja zagrożenia jest szeroko komentowana w mediach i analizowana przez podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Kwestię meczów piłki nożnej zazwyczaj organizowanych w formie imprez masowych, a więc charakteryzujących się skupieniem od kilkutysięcznej do kilkudziesięciu tysięcznej publiczności w jednym miejscu, nie można pozostawić przypadkowi. Obecnie terroryzm bardzo szybko ewoluuje i jest zjawiskiem trudnym do jednoznacznego zdefiniowania [Piekarski 2013, s. 54]. Zamachy terrorystyczne, których jesteśmy świadkami we współczesnej historii, ukierunkowane są na ludność cywilną, a więc nie można wykluczyć zainteresowania ze strony ugrupowań ekstremistycznych tego typu wydarzeniami. Należy pamiętać, że terroryzm zmienia się i obecnie pojawia się w miejscach, regionach i państwach, które zmagają się z problemami społeczno-gospodarczymi, a tym samym poszanowaniem praw człowieka. Celami są obiekty z których niejednokrotnie realizowana jest transmisja w mediach na żywo [Majewski 2015]. Każda analiza zagrożeń stanowiąca element

opiniowania jeszcze w fazie wydania zezwolenia na organizację imprezy masowej, a kolejno rozszerzana w fazie przygotowania planu zabezpieczenia zawiera możliwość wystąpienia wskazanej sytuacji kryzysowej. Jako przykład antagonizmów międzypaństwowych można tu przytoczyć wydarzenia, które miały miejsce 12 czerwca 2012 podczas meczu Polski i Rosji w ramach EURO 2012. Jeszcze przed meczem doszło do starć kibiców obu drużyn, w wyniku czego kilkanaście osób zostało rannych. Policja zatrzymała ponad stu agresywnych uczestników. Przykładem doskonale ilustrującym ten problem może być szeroko komentowana w mediach ustawka pseudokibicowska z terenu województwa świętokrzyskiego, z 4 kwietnia 2009 roku, z miejscowości Rudki koło Miąsowej (powiat jędrzejowski), w której wzięło udział szacunkowo od 350 do 500 kibiców. W wagonach dołączonych do pociągu rejsowego jechało kilkuset kibiców Lechii Gdańsk do Wodzisławia Śląskiego na mecz z Odrą Wodzisław. Jak wynikało z dalszych ustaleń policyjnych, jeden z pasażerów zaciągnął hamulec bezpieczeństwa, zatrzymując cały skład. Wówczas z pobliskiego lasu wyszli do nich szalikowcy z Rudy Śląskiej, Chorzowa, Siemianowic Śląskich, Łodzi i Bytomia w liczbie kilkuset i wzięli udział w bijatyce [„Echo Dnia” 2009]. Policja zatrzymała około stu kibiców, którym na dalszym etapie Prokuratura Rejonowa w Jędrzejowie postawiła zarzuty udziału w bójce.

Kolejnym zagadnieniem, które można zilustrować przykładem z kieleckiego podwórka, jest efekt antagonizmów pomiędzy kibicami drużyn piłki nożnej Wisła Kraków i Kolporter Korona Kielce. W pamięci (tragicznym finałem, już poza boiskiem) zapisał się mecz rozgrywany w Kielcach na stadionie miejskim w dniu 25 września 2007 roku, pomiędzy Koroną a Legią Warszawa. Do stojącego samochodu, na skrzyżowaniu ulic w okolicy Alei Solidarności, podbiegł mężczyzna, który przez otwarte okno zadał kilka uderzeń nożem siedzącemu na fotelu pasażera 22-latkowi. Ranny pasażer po przewiezieniu do szpitala zmarł. Ustalonym sprawcą był kibic Wisły Kraków, który przez kilka lat ukrywał się przed organami ścigania w Wielkiej Brytanii. Ostatecznie aresztowany został przewieziony do Polski, gdzie w kwietniu 2017 roku Kielecki Sąd Okręgowy skazał sprawcę na 25 lat pozbawienia wolności i 8 lat pozbawienia praw publicznych. W uzasadnieniu wyroku sędziego wskazał, że sprawca zabójstwa należał do krakowskiej grupy „White Bears”, był jednym z jej bardziej aktywnych uczestników. Sam

inicjował niektóre działania dla zaakcentowania swojej pozycji w grupie. „Białe misie”, jak sami się nazywali, miały zajmować się „krojeniem” (okradaniem) głównych rywali Wisły Kraków. Podczas meczu w Kielcach mieli zdobyć szaliki, flagi klubowe Korony, aby później spalić je na meczu, a tym samym upokorzyć w środowiskach kibicowskich kibiców z Kielc [„Gazeta Wyborcza” 2017].

Uregulowania ponadpaństwowe dotyczące bezpieczeństwa meczów piłki nożnej

Wraz z komercjalizacją sportu, organizacją Mistrzostw Europy czy Mistrzostw Świata w piłce nożnej zaistniała konieczność wprowadzenia uregulowań ponadpaństwowych [Symonides 2015]. Sprzyjał temu proces zjednoczenia Europy, którego wyrazem było podpisanie w dniu 7 lutego 1992 roku Traktatu o Unii Europejskiej, zwanego również traktatem z Maastricht. Na jego mocy w dniu 1 listopada 1993 roku powstała Unia Europejska [Traktat o Unii Europejskiej]. Jednym z celów było ustanowienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zakres międzynarodowej współpracy policyjnej w sferze zapewnienia bezpieczeństwa i prowadzenia wspólnych działań państw członkowskich został wskazany w Rezolucji Rady z dnia 3 czerwca 2010 roku w sprawie zaktualizowanego podręcznika z zaleceniami w zakresie międzynarodowej współpracy policyjnej oraz w zakresie działań prewencyjnych i kontrolnych związanych z aktami przemocy i zakłóceniami porządku podczas międzynarodowych meczów piłki nożnej, które dotyczą co najmniej jednego państwa członkowskiego [Rezolucja Rady 2010].

Liczba organizowanych wydarzeń sportowych, ich międzynarodowy charakter i potrzeba eliminacji zagrożeń, a tym samym płynne i skuteczne wypracowanie procedur bezpieczeństwa i dostosowywanie do zmiennych zagrożeń, skutkowało nawiązaniem współpracy z Unią Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA) w ramach roboczego programu dotyczącego bezpieczeństwa i środków ochrony.

Niejednokrotnie bodźcem do działań legislacyjnych są konkretne wydarzenia, zwykle z tragicznymi skutkami. W przypadku meczów piłki nożnej było podobnie. Wydarzenie w Heysel, mające miejsce 29 maja 1985 roku, podczas meczu piłki nożnej pomiędzy drużynami Liverpool FC

i Juventus Turyn, na trwale pozostanie w pamięci społeczności międzynarodowej. To wówczas przed meczem finałowym Pucharu Europy kibice Liverpoolu pokonali praktycznie niezabezpieczone ogrodzenie i zaatakowali kibiców drużyny przeciwnej. W wyniku starć śmierć poniosło 39 osób, a ponad 670 zostało rannych [Mojet 2005, s. 69].

20 rocznicę tego wydarzenia wspominali uczestnicy spotkania, ówczesni piłkarze Juventusu, Zbigniew Boniek oraz Michel Platini. Według nich o wydarzeniu tym można by powiedzieć wszystko, tylko nie to, że było ono grą w piłkę. Po latach przyszedł czas na pojednanie kibiców włoskich i angielskich, do czego okazją były mecze ćwierćfinałowe Ligi Mistrzów w 2005 roku, na stadionach Anfield Road (stadion Liverpoolu) i Stadio delle Alpi [sport.wp.pl/kat,1752,title,Boniek-i-Platini-nigdy-tego-nie-zapomna,wid,7287781,wiadomosc.html?ticaid=11ae2e, (dostęp: 30.06.2018)] (obecnie nieistniejący, nie spełniał wymagań bezpieczeństwa pomimo stopniowego zmniejszania jego pojemności z 70 400 miejsc do 60 000, na jego miejscu w latach 2009–2011 wybudowano nowy piłkarski stadion Juventus Stadium). Aby uzmysłowić sobie, jak ważne dla dalszych losów legislacji i normatywnych uregulowań prawnych było to wydarzenie, wystarczy podkreślić, że w doktrynie przyjęte zostały dla rozważań teoretycznych dwa okresy dotyczące chuligaństwa stadionowego – od lat 60. ubiegłego stulecia do wydarzeń w Heysel i od tej daty do chwili obecnej [Sochacka 2010].

Efektom tych wydarzeń i oburzenia społeczności międzynarodowej, było przyjęcie w Strasburgu w dniu 19 sierpnia 1985 roku przez Radę Europy Europejskiej Konwencji nr 120 w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej. Polska ratyfikowała Konwencję po 10 latach jej istnienia w 1995 roku [Oświadczenie Rządowe 1995]. Po latach przyjęło się określenie, że Konwencja stanowi swoistą konstytucję w zakresie bezpieczeństwa imprez sportowych oraz przeciwdziałania chuligaństwu stadionowemu [Chlebowicz 2009]. Państwa wraz z ratyfikacją przyjęły na siebie zobowiązania w zakresie wzajemnej współpracy w kwestii rozpoznawania zjawiska, tym samych mechanizmu prewencyjnego, a także jego zwalczania. W poszczególnych krajach nawet w ramach Unii Europejskiej istnieją głęboko zakorzenione różnice kulturowe i obyczajowe, dotyczące określonych zachowań i uznawania ich za społecznie akceptowalne. Trudny

proces dostosowania prawa wewnętrznego danego państwa do wymagań Konwencji podlega ciągłej zmianie. Niemożliwe jest niejednokrotnie wyliczenie zachowań, które należy uznać za przejaw chuligaństwa stadionowego. Taką zmianą w przypadku Polski było dopuszczenie do sprzedaży na terenie imprez masowych niskoprocentowych napojów alkoholowych. Należy pamiętać, że równocześnie obowiązuje restrykcyjna Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982 roku [Ustawa o wychowaniu w trzeźwości].

Kluczowy dla uruchomienia przez państwa mechanizmów zapewnienia bezpieczeństwa ludzi podczas masowych imprez sportowych jest art. 3 Konwencji. Podaje on katalog środków, jakimi mogą posłużyć się państwa sygnatariusze dla realizacji postawionych przed nimi celów. Reguluje problematykę wymagań dotyczących organizatorów imprez, służb porządkowych i współpracę policyjną. Tę ostatnią trudno byłoby uznać w obecnej dobie cyfryzacji za skuteczną, gdyby nie została wyposażona w mechanizmy sprawnej i szybkiej wymiany informacji. Decyzja Rady Unii Europejskiej z dnia 25 kwietnia 2002 roku dotycząca bezpieczeństwa w związku z meczami piłki nożnej o charakterze międzynarodowym [Decyzja Rady 2002] obliguje państwa członkowskie do utworzenia narodowych punktów informacyjnych o charakterze policyjnym dla piłki nożnej. Obliguje jednocześnie do realizacji tego zalecenia w taki sposób, aby ten punkt mógł skutecznie i szybko wypełniać zadania mu przypisane. Jednym z nich jest sporządzanie oceny ryzyka dotyczącej klubu swojego kraju i drużyny narodowej oraz przekazywanie tej informacji na wniosek innego punktu. Zapewnia, by informacje istotne dla bezpieczeństwa we właściwym czasie docierały do zainteresowanych służb policyjnych. Zadania te realizowane są poprzez oficera łącznikowego upoważnionego do przekazywania informacji dotyczących kwestii bezpieczeństwa związanego z danym meczem lub zawodami.

W Polsce Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Imprez Masowych został utworzony w Komendzie Głównej Policji w strukturze Głównego Sztabu Policji w dniu 16 lutego 2005 roku. Z dniem 1 czerwca 2010 roku zmieniono nazwę na Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Imprez Sportowych, co wskazuje na zakres realizowanych zadań.

Zakres regulacji objętych Konwencją występuje poza miejscem odbywania się imprezy masowej i odejmuje swoim zasięgiem również kwe-

stie związane z przemieszczaniem się kibiców, czyli dotyczące dróg dojazdowych, a także terenów przyległych do areny zmagania sportowych. Celem jest rozszerzenie kontroli na całokształt zjawisk, jakie mogą towarzyszyć organizacji tego typu imprez, tym samym nieograniczanie się wyłącznie do eliminowania zagrożeń spowodowanych przez kibiców, ale objęcie nadzorem i kontrolą osób znajdujących się pod wpływem alkoholu, narkotyków czy podobnie działających środków.

Dalsze regulacje unijne, wywołane niejako przez Konwencję, utrwalały proces kontroli zachowań noszących znamię chuligaństwa stadionowego. Zacieśniły współpracę policyjną, a tym samym przyczyniły się do poszerzenia wiedzy tych organów dotyczących zjawiska. Należy pamiętać, że obecna infrastruktura zapewnia bardzo dużą mobilność kibiców. Jest to naturalne zjawisko wynikające z międzynarodowego charakteru imprez sportowych. Ważnym elementem jest fakt, że bez względu na okoliczności i poziom zagrożenia wszystkie państwa zobowiązane są do realizacji zadań zgodnie z zasadą poszanowania praw człowieka. Złamanie tych reguł nie może być uzasadnione grożącym niebezpieczeństwem. Żadna droga na skróty, np.: stosowanie tortur, poniżającego bądź nieludzkiego traktowania w celu uzyskania informacji, nie jest akceptowalna. Dbłość o demokratyczny charakter państwa jest związana z poszanowaniem praw człowieka, co implikuje odwrotną zależność, walka o przestrzeganie praw człowieka w konsekwencji jest walką o demokrację [Wroczyński 1994, ss. 66–67].

Zjawisko przestępczości stadionowej bardzo szybko ewoluuje od czasu transformacji ustrojowej w Polsce. W literaturze trudno znaleźć pełną i wyczerpującą wszystkie ustawowe znamiona definicję football hooliganism [Chlebowicz 2009, s. 62]. W Polsce próbą prawnego uregulowania tej problematyki jest Ustawa z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych [Ustawa o ochronie imprez masowych]. W swej treści odnosi się do zdefiniowania pojęcia imprezy masowej, zasad zapewnienia bezpieczeństwa podczas jej trwania, a także między innymi określa tryb wydawania zezwoleń przez samorząd terytorialny [Izdebski 2006] na jej przeprowadzenie i zakresy odpowiedzialności organizatorów za szkody powstałe w związku z jej organizacją.

Modus operandi sprawców incydentów stadionowych podczas meczów piłki nożnej z udziałem drużyny Korona Kielce rozgrywanych na stadionie Kolporter Arena w Kielcach w latach 2010–2017

W dalszej części poddano analizie dane statystyczne dotyczące imprez masowych meczów piłki nożnej z udziałem drużyny Korona Kielce rozgrywanych na stadionie miejskim w Kielcach. Dane te na podstawie Ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej [Ustawy o dostępie do informacji publicznej] uzyskano z Komendy Miejskiej Policji w Kielcach.

Poniżej przedstawiono chronologiczny układ incydentów wyczerpujących znamiona czynów zabronionych [Muras 2015, s. 190] wynikających z Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny [Ustawa Kodeks karny], Ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń [Ustawa Kodeks wykroczeń], Ustawy z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych, jakie miały miejsce w latach 2010–2017.

- W dniu 15.05.2010 roku podczas meczu z Ruchem Chorzów w 30 minucie spotkania kibice chorzowscy odpalili 13 rac świetlnych oraz kolejne dwie na koniec spotkania. Następnie podczas przemieszczania się kibiców chorzowskich ze stadionu na dworzec PKP Kielce doszło do uszkodzenia autobusów na szkodę Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji.
- W dniu 12.03.2011 roku będący w stanie nietrzeźwości jeden z kibiców w drugiej połowie meczu z Polonią Bytom przeskoczył przez barierkę i wtargnął na murawę boiska.
- W dniu 02.04.2011 roku kibice wbrew zakazowi wnieśli na stadion materiały pirotechniczne, a następnie odpalili je w czasie trwania meczu z Polonią Warszawa. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego określa definicję środków pirotechnicznych. Jest to jedna z odmian materiałów wybuchowych będąca materiałem lub mieszaniną materiałów przewidzianych do wytwarzania efektów cieplnych, świetlnych, dźwiękowych, gazu, dymu lub kombinacji tych efektów w wyniku bezdetonacyjnej, samopodtrzymującej się reakcji chemicznej. Do środków pirotechnicznych zalicza się także wyroby wypełnione materiałem pirotechnicznym.

- W dniu 30.10.2011 roku podczas meczu z ŁKS Łódź czterech kibiców nie wykonało poleceń służby porządkowej oraz używało słów wulgarnych.
- W dniu 05.11.2011 roku podczas meczu z GKS Bełchatów kilku kibiców nie wykonało poleceń służb porządkowych, wydanych na podstawie regulaminu imprezy.
- W dniu 09.04.2012 roku podczas meczu z Lechem Poznań jeden z kibiców, znajdując się w stanie nietrzeźwości bez ważnego biletu wstępu, wykorzystując dach budynku hotelu, wtargnął na stadion, ponadto na żądanie ochrony nie chciał stadionu opuścić, nie wykonywał poleceń służb porządkowych.
- W dniu 16.03.2013 roku podczas meczu z Ruchem Chorzów dwóch mężczyzn dokonało odpalenia materiałów pirotechnicznych i rzucał ich na murawę stadionu.
- W dniu 03.05.2013 roku podczas meczu z Polonią Warszawa w 20 minucie spotkania kibice Korony Kielce odpalili 12 sztuk rac świetlnych w wyniku czego nadpaleniu uległo kilka siedzisk.
- W dniu 19.05.2013 roku podczas meczu z Jagiellonią Białystok jeden z kibiców, stosując przemoc w postaci szarpania i uderzania, naruszył nietykalność cielesną funkcjonariusza Policji, kolejny zaś słowami wulgarnymi znieważał funkcjonariusza Policji. Ponadto inny kibic, posługując się megafonem, wykrzykiwał hasła skierowane do kibiców, aby nie wykonywali poleceń wydawanych przez Policję i nawoływał do popełnienia przestępstwa. W czasie tego spotkania doszło również do odpalenia materiałów pirotechnicznych.
- W dniu 26.08.2013 roku na parkingu stadionu miejskiego jeden z kibiców podczas meczu z Piastem Gliwice odpalił materiał pirotechniczny w postaci racy świetlnej. Ponadto doszło do znieważenia i naruszenia nietykalności cielesnej funkcjonariusza Policji.
- W dniu 14.09.2013 roku na meczu z Legią Warszawa zostały ujawnione materiały pirotechniczne, wniesione przez kibica jednej z drużyn.
- W dniu 28.03.2014 roku podczas meczu z Pogonią Szczecin nastąpiło zakłócenie przebiegu imprezy poprzez odpalenie 37 rac świetlnych oraz świec dymnych.
- W dniu 31.05.2014 roku podczas meczu ze Śląskiem Wrocław kibice tego zespołu dążyli do siłowej konfrontacji z kibicami Korony Kielce oraz wykrzykiwali słowa wulgarne.

- W dniu 15.09.2014 roku podczas meczu z Podbeskidziem Bielsko-Biała młody mężczyzna nie zastosował się do poleceń wydawanych przez pracowników ochrony.
- W dniu 31.10.2014 roku w czasie meczu z Wisłą Kraków na stadionie miało miejsce użycie materiałów pirotechnicznych w postaci dwóch petard hukowych.
- W dniu 21.11.2014 roku w czasie meczu z Zawiszą Bydgoszcz na stadionie użyto materiałów pirotechnicznych w postaci petardy hukowej.
- W dniu 12.12.2014 roku podczas meczu z Cracovią Kraków pseudokibice Korony Kielce w 10 minucie oraz 43 minucie meczu na tzw. sektorze „młyn” odpalili środki pirotechniczne w postaci petard hukowych.
- W dniu 12.12.2014 roku w związku z meczem z Cracovią Kraków jeden z kibiców używając słów powszechnie uznanych za obelżywe znieważył funkcjonariuszy Policji.
- W dniu 22.02.2015 roku w miejscowości Młyny, na trasie K-73, grupa około 60 osób (pseudokibice Legii Warszawa), w większości ubranych w białe koszulki, wybiegając z lasu, zablokowała drogę – wyszli na środek jezdni, w wyniku czego zmusili do zatrzymania się jadących tą drogą 14 samochodów osobowych z kibicami Stali Mielec, udających się na mecz do Kielc. Następnie doszło do konfrontacji siłowej pomiędzy kibicami tych dwóch drużyn.
- W dniu 22.02.2015 roku podczas meczu z Legią Warszawa kibice Korony dokonali odpalenia materiałów pirotechnicznych, tzw. stroboskopów, po czym przy barierkach w górnej części sektora pojawiło się siedem osób ubranych na czarno, z twarzami zasłoniętymi kominiarkami i trzymających po dwie racie świetlne koloru czerwonego – łącznie 14 sztuk. Dokonali ich odpalenia, po czym skryli się w tłumie kibiców.
- W dniu 19.07.2015 roku podczas meczu z Jagiellonią Białystok doszło do przemieszczania się kibiców poza wyznaczony sektor i prowokowania do konfrontacji siłowej.
- W dniu 05.12.2015 roku o godz. 16:55 podczas meczu z Lechem Poznań na sektorze zajmowanym przez kibiców przyjezdnych zostały odpalone petardy stroboskopowe w liczbie około 9 sztuk.
- W dniu 20.12.2015 roku podczas meczu z Legią Warszawa pięciu sprawców, działając wspólnie i w porozumieniu dopuściło się czyn-

nej napaści na członków służby porządkowej, kolejnych dwóch nie wykonało poleceń służby ochrony. Ponadto w sektorze zajmowanym przez kieleckich kibiców, zaprezentowano wielkoformatową oprawę, pod osłoną której kilka osób przebrało się w płaszcze malarskie i kominiarki, a następnie odpaliło materiały pirotechniczne. Do zdarzenia o charakterze kryminalnym doszło również przed meczem, kiedy to grupa około 20 osób, posiadających emblematy klubu Legia Warszawa, poprzez uderzanie rękami i kopanie w karoserie dokonała uszkodzenia pojazdu.

- W dniu 09.04.2016 roku podczas meczu z Górnikiem Zabrze 5 mężczyzn wbrew zakazowi wniosło na stadion wyroby pirotechniczne. Ponadto jeden z kibiców naruszył nietykalność cielesną członka służby informacyjnej, a kolejny przebywał w sektorze innym niż wskazany na bilecie i nie opuścił go pomimo wezwania osoby uprawnionej.
- W dniu 16.04.2016 roku podczas meczu ze Śląskiem Wrocław służby porządkowe weszły do sektoru kibiców Korony Kielce w celu usunięcia transparentów, na których widniały napisy niezwiązane z odbywającą się imprezą sportową, co wywołało niezadowolenie kibiców, którzy nie stosowali się do poleceń służb porządkowych, uniemożliwiając zdjęcie przedmiotowych transparentów.
- W dniu 30.04.2016 roku w czasie meczu z Wisłą Kraków, w 26 minucie oraz w 62 minucie spotkania, w sektorze kibiców drużyny gości dokonano odpalenia łącznie 4 petard hukowych. Jeden z uczestników nie stosował się do poleceń służb porządkowych.
- W dniu 19.03.2017 roku przed rozpoczęciem meczu z Cracovią Kraków jeden z kibiców posiadał przy sobie marihuanę.
- W dniu 22 kwietnia 2017 roku podczas meczu piłki z Bruk Bet Nieciecza kibic drużyny kieleckiej w sposób nieuprawniony wdarł się na teren imprezy, natomiast kolejny pokonując barierki, wbiegł na teren murawy boiska. Ponadto pseudokibice drużyny przyjezdnej ok. 1 minuty przed rozpoczęciem meczu w zajmowanym sektorze pod wcześniej rozwiniętą sektorówką odpalili środki pirotechniczne w postaci świec dymnych pomarańczowych i niebieskich.
- W dniu 28 maja 2017 roku podczas meczu z Legią Warszawa pseudokibice Korony Kielce, w trakcie pierwszej połowy meczu, pod wcześniej rozwiniętą sektorówką, odpalili środki pirotechniczne

w postaci 12 świec dymnych. Podczas tego samego meczu dwaj kibice kieleccy próbowali wejść na teren obiektu, nie posiadając biletów. Kolejny kibic miał przy sobie narkotyki. Po meczu podczas odjazdu pociągu specjalnego na dworcu PKP Kielce kibice Legii Warszawa odpalili środki pirotechniczne – 6 petard hukowych oraz 10 fajerwerków, które to rzucili na peron.

- W dniu 09.09.2017 roku w czasie drugiej połowy meczu z Sandecją Nowy Sącz kibice Korony zaprezentowali wielkoformatową oprawę, a pod jej osłoną odpalili 23 race świetlne.

Przedstawione powyżej przypadki naruszenia prawa zostały wyodrębnione w oparciu o kryterium miejsca popełnienia, czasu zaistnienia i związku z imprezą masową (definicję imprezy masowej zawiera art. 3 Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, jednocześnie określając i nadając szczególną rangę imprezom masowym organizowanym w związku z współzawodnictwem sportowym w formie meczów piłki nożnej. Rozróżnia w tym zakresie imprezy masowe zwykłe i imprezy masowe o podwyższonym ryzyku. Stawia jednocześnie inne wymagania co do zakresu, formy zabezpieczenia każdego z tych rodzajów imprez), czyli meczem piłki nożnej. Nie uwzględniono tu przypadków, które zaistniały w czasie przyjazdu kibiców i w drodze powrotnej poza obszarem działania Komendy Miejskiej Policji w Kielcach. Wśród tych zdarzeń dominują przestępstwa z Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Najliczniejszą grupę stanowi przestępstwo określone art. 59§1: Kto wnosi lub posiada na imprezie masowej broń, w rozumieniu Ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji [Ustawy o broni i amunicji], wyroby pirotechniczne, materiały pożarowo niebezpieczne lub inne niebezpieczne przedmioty lub materiały wybuchowe, podlega grzywnie nie mniejszej niż 180 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Kolejnym w kolejności często popełnianym czynem zabronionym jest przestępstwo określone w Ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych w art. 60. Kto w czasie trwania masowej imprezy sportowej, w tym meczu piłki nożnej, wdzierają się na teren, na którym rozgrywane są zawody sportowe, albo wbrew żądaniu osoby uprawnionej miejsca takiego nie opuszcza, podlega grzywnie nie mniejszej niż 180 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia

wolności do lat 3. Podlega także wykroczeniu określonym w art. 54. Kto nie wykonuje polecenia porządkowego lub wezwania, wydanego na podstawie niniejszej ustawy przez służby porządkowe lub służby informacyjne, w czasie i w miejscu imprezy masowej, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny, nie niższej niż 2000 zł.

W przypadku zaistnienia wykroczeń określonych w art. 54–57a, na Policji ciąży obowiązek zatrzymania sprawcy i poprowadzenia czynności w sprawie o wykroczenie w trybie przyspieszonym określonym w Ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 roku Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Identyczne postępowanie organów ścigania dotyczy przestępstw określonych w art. 59–61, z tą różnicą, że tutaj zastosowanie mają przepisy Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego.

Liczne, jednak już skodyfikowane w Kodeksie karnym, są przestępstwa rozdziału XXIX przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego. Naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego określone w art. 222§1 jest zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3, a znieważenie funkcjonariusza publicznego, podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, określone w art. 226§1 jest zagrożone karą do roku pozbawienia wolności.

Czynniki determinujące przestępczość stadionową

Wnoszenie, odpalenie środków pirotechnicznych na stadionach jest niemal stałym elementem opraw meczowych przygotowywanych przez fankluby drużyn piłkarskich. Połączone jest to często z przygotowywaniem sektorówek – wielkoformatowych opraw, głównie na materiałach typu płótna, gdzie nanoszone są barwy klubowe, wizerunki zawodników lub oznaczenia klubowe oraz napisy, które mają stanowić element dobrze rozumianego dopingu i promować zasady fair play w sporcie. Każda taka oprawa przed wniesieniem na stadion podlega kontroli i ocenie przez kierownika ds. bezpieczeństwa klubu, który jest gospodarzem rozgrywek oraz delegata Polskiego Związku Piłki Nożnej. Czynności te z założenia stanowią gwarancję legalności uwidocznionych na nich treści. Niejednokrotnie jednak pseudokibice odpowiedzialni za oprawy meczowe w sposób bardzo wyrafinowany starają się przemycić w prezentowanych treściach mowę nienawiści (ang. *hate speech* – nacechowane

uprzedzeniami, wrogością, niechęcią, emocjonalne wypowiedzi lub w inny sposób prezentowane treści, pod adresem innych osób powstałe w wyniku przekonania o faktycznej lub domniemanej przynależności do określonej formalnej lub nieformalnej grupy), treści faszyzujące oraz obrażające zantagonizowane kluby. Często też sektorówka wykorzystywana jest do zapewnienia anonimowości pseudokibicom, którzy pod nią schowani odpalają materiały pirotechniczne. Należy tutaj wspomnieć, że pomiędzy fanklubami drużyn piłkarskich istnieje nieformalna rywalizacja, wręcz z ustanowionym rankingiem w zakresie dbałości o ten element oprawy meczowej. Zdjęcia umieszczane są na stronach internetowych, dostępnych wyłącznie dla wtajemniczonych użytkowników. Młodych ludzi zafascynowanych piłką kusi również silna, męska tożsamość tych stowarzyszeń. Grupa pozornie zapewnia im bezpieczeństwo i szybki awans w tym środowisku. Dlatego pod presją grupy i dla zaimponowania decydują się na popełnianie tego typu przestępstw, niejednokrotnie nieświadomi konsekwencji.

Pomysłowość kibiców utrudnia skuteczne eliminowanie wszystkich materiałów pirotechnicznych na etapie kontroli osób wchodzących na teren imprezy masowej. Należy pamiętać, że stadiony oferują kilkanaście tysięcy miejsc dla publiczności, która zwyczajowo przychodzi kilkadziesiąt minut przed meczem. Sprawne i płynne napełnienie stadionu powoduje realną konieczność pobieżnej kontroli osób wchodzących i wnoszonych przedmiotów. Dlatego też dla eliminacji możliwości rozproszenia zjawiska chuligaństwa stadionowego, organizatorzy wyodrębniają przeciwległe trybuny, przeważnie usytuowane za bramkami dla członków fanklubów. Sektory te zwykle posiadają odrębne wejścia, węzeł sanitarny, wzmocnione przegrody od innych sektorów oraz parkingi. Dla przykładu pojemność stadionu Kolporter Arena w Kielcach wynosi 15500 miejsc, z czego dla kibiców fanklubu Korony wyodrębniono 1020 miejsc, dla kibiców gości 770 miejsc. Ponadto stadion wyposażono w system oświetlenia i monitoringu wizyjnego spełniającego wymagania UEFA. Również infrastruktura umożliwia wyznaczenie tras dojazdu i dojścia kibiców w sposób gwarantujący bezkolizyjne wyznaczenie szlaków, zapewniających odseparowanie zantagonizowanych grup i sprawowania bieżącego, skutecznego nadzoru nad stanem bezpieczeństwa.

Podsumowanie

Niezmiernie ważnym elementem walki z chuligaństwem stadionowym jest skoordynowane działanie wszystkich podmiotów biorących bezpośredni lub pośredni udział w procesie planowania, realizacji i oceny zabezpieczenia imprez masowych. Również dobrą praktyką sprawdzającą się na gruncie szkół podstawowych i średnich, jest prowadzenie profilaktyki i promowanie przyjaznego kibicowania. Inicjatywa taka realizowana w postaci programu prewencyjnego pod nazwą „Przyjazne stadiony”, spotkała się z dużą aprobatą samych adresatów, czyli młodzieży. Opracowanie zawiera charakterystykę modus operandi sprawców incydentów stadionowych podczas meczy piłki nożnej z udziałem drużyny Korona Kielce rozgrywanych na stadionie Kolporter Arena w Kielcach w latach 2010–2017.

Bibliografia

- Chlebowicz P. (2009), *Międzynarodowe uregulowania tzw. przestępczości stadionowej*, „Państwo i Prawo”, nr 8.
- Decyzja Rady UE z dnia 25 kwietnia 2002 r. (2002), dotycząca bezpieczeństwa w związku z meczami piłki nożnej o charakterze międzynarodowym, 2002/348/WSiSW), Dz.U. Rady Unii Europejskiej L121, 8.05.2002r.
- Echo dnia (2009), <http://www.echodnia.eu/swietokrzyskie/wiadomosci/jedrzejow/art/8534012,kilkuset-pseudokibicow-bilo-sie-na-ustawce-w-lesie-kolo-miasowej-kolejne-szczegoly-zobacz-zdjecia-z-zatrzymania,id,t.html>, dostęp: 30 czerwca 2018.
- Gazeta Wyborcza (2017), <http://kielce.wyborcza.pl/kielce/7,47262,21728123,25-lat-wiezienia-za-zabojstwo-kibica-korony-kielce.html?disableRedirects=true>, dostęp: 30 czerwca 2018.
- Izdebski H. (2006), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Majewski M. (2015), *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

- Mojet H. (2005), *The European Union and Football Hooliganism*, "The International Sports Law Jurnal (ISLJ)", 1–2.
- Muras Z. (2015), *Podstawy prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Orwell G. (1990), *I ślepy by dostrzegł*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Kraków.
- Oświadczenie Rządowe z dnia 31 maja 1995 r. (1995), w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej konwencji w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej, sporządzonej w Strasburgu dnia 19 sierpnia 1985 r., Dz.U. z 1995 r. Nr 129, poz. 626.
- Piekarski M. (2013), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w latach 1989–2013. Wybrane aspekty*, Warszawa.
- Rezolucja Rady UE (2010) w sprawie zaktualizowanego podręcznika z zaleceniami w zakresie międzynarodowej współpracy policyjnej oraz w zakresie działań prewencyjnych i kontrolnych związanych z aktami przemocy i zakłóceniami porządku podczas międzynarodowych meczów piłki nożnej, które dotyczą co najmniej jednego państwa członkowskiego, Dz.U. UE 2010 C 83/01/.
- Sochacka J. (2010), *Chuligaństwo stadionowe jako samodzielne zjawisko społeczne i przedmiot regulacji prawnych. Zarys problematyki*, Archiwum Kryminologii, tom XXXII.
- Symonides J. (2015), *Podstawowe zagadnienia prawa międzynarodowego*, w: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Kossak J. (red.), Wolters Kluwer SA, Warszawa.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. C 191 z 29.7.1992.
- Ustawa Kodeks karny, Dz.U. Nr 88, poz. 553.
- Ustawa Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. Nr 106, poz. 1148.
- Ustawa Kodeks wykroczeń Dz.U. Nr 12, poz. 114.
- Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi z dnia 26 października 1982 roku, Dz.U. Nr 35, poz. 230.
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. Nr 62, poz. 504.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, Dz.U. Nr 117, poz. 1007.

- Ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, Dz.U. Nr 53, poz. 549.
- Ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej Dz.U. Nr 112, poz. 1198.
- Wroczyński K. (1994), *Demokracja i prawa człowieka*, w: *U źródeł tożsamości i kultury europejskiej*, Rakowski T. (red.), Lublin.

ISBN 978-83-64971-51-8



SPOŁECZNA AKADEMIA NAUK
ŁÓDŹ

www.san.edu.pl